

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemilihan umum (pemilu) menjadi salah satu parameter bagi sebuah negara yang menjalankan prinsip-prinsip demokrasi. Asas utama didalamnya adalah terlaksananya pemerintahan yang didasarkan pada konsepsi pemilihan umum dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.¹ Dalam menyelenggarakan pemilu, suatu negara demokratis seperti Indonesia, akan menyelenggarakan pemilu selama dua kali, pertama adalah untuk memilih anggota legislatif yang akan duduk sebagai wakil rakyat di parlemen², dan kedua adalah untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang duduk sebagai eksekutif³. Mekanisme semacam ini juga berlaku hingga di tingkat daerah, yaitu dengan memilih kepala

¹Asal kata demokrasi berasal dari Yunani, *demos* berarti pemerintahan dan *kratos* berarti rakyat. Sehingga sering diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dalam R. Siti Zuhro (ed), *Demokrasi dan Budaya Politik Lokal*, The Habibie Center, 2008, hal 16, pada Bab 2 menyebutkan istilah demokrasi asal mulanya sebagai suatu sistem politik dapat ditelusuri hingga ke Abad kelima Masehi, ketika Yunani menciptakan *the polis* (the city state atau *city community*). Konteksnya untuk menjawab bagaimana seharusnya sebuah sistem politik diorganisasikan untuk kemakmuran rakyat. Sedangkan sistematisasi dan elaborasi teori demokrasi dilakukan pada abad 19 oleh sejumlah pemikir diantaranya Thomas Jefferson, Abraham Lincoln, John Stuart Mill dan Alexis de Tocqueville. Lebih jelas lihat Henry. B. Mayo, *An Intruduction to Democratic Theory*, New York; Oxford University, 1960.

²Legislatif pengertiannya lembaga pembuatan undang-undang atau lembaga yang melakukan fungsi legislasi (pengeahan) peraturan perundang-undangan. Dalam sistem pemerintahan Indonesia terkait UUD 1945 yang telah diamandemen maka lembaga legislatif secara bertingkat terbagi bila ditingkat pusat ada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), untuk periode 2009-2014 berjumlah 560 orang dan Dewan Perwakilan Daerah yang jumlahnya 132 orang, sedangkan ditingkat daerah terdapat Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Provinsi yang tersebar di 33 provinsi serta Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota yang tersebar pada 498 kabupaten/kota. Proses pemilihannya anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kab/kota dilaksanakan dalam satu waktu secara bersamaan yang dikenal sebagai pemilu legislatif. Untuk yang terakhir bangsa Indonesia melaksanakan pemilu legislatif pada 8 April 2009.

³Sejak amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR/DPR periode 1999-2004, maka pelaksanaan pemilihan Presiden dilaksanakan secara langsung dan dibarengkan proses pelaksanaannya dengan pemilu legislatif (pileg).

daerah yang meliputi pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, pemilihan Bupati/Wakil Bupati, serta pemilihan Walikota/Wakil Walikota.⁴

Karena menjadi ukuran derajat demokrasi suatu negara, pelaksanaan pemilu (legislatif, pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah (pilkada)/pemilukada) harus dapat dilaksanakan dengan cara yang baik, jujur dan adil, tanpa ada paksaan terhadap individu sebagaimana yang terjadi di masa lalu. Apalagi penyelenggaraan pemilu itu adalah untuk memilih pemimpin dan membentuk lembaga-lembaga demokrasi lainnya.⁵

Dalam konteks demokrasi lokal, pemilihan kepala daerah (pilkada) atau pemilihan umum kepala daerah (pemilukada)⁶ merupakan upaya dalam mencari pemimpin daerah yang berkualitas dengan cara-cara yang damai, jujur, dan adil. Salah satu prinsip demokrasi yang terpenting didalamnya adalah pengakuan terhadap perbedaan dan penyelesaian secara damai.⁷

Penyelenggaraan pilkada tidak bisa lepas dari pijakan dasarnya terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menggunakan prinsip otonomi daerah⁸, sedangkan perkembangan otonomi daerah sebagai bagian dari proses

⁴Sejak amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR/DPR periode 1999-2004, maka pelaksanaan pemilihan kepala daerah seluruh Indonesia (gubernur dan bupati/walikota) dilaksanakan secara langsung. Waktunya disesuaikan dengan habisnya masa jabatannya.

⁵Syaukani, ad all, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Pusataka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hal 12

⁶ Istilah pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan istilah lazim yang digunakan untuk proses pemilihan kepala daerah baik yang dilakukan melalui DPRD maupun pemilihan langsung dengan dasar UU 22/2000 (otonomi), namun istilah pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) mulai banyak digunakan untuk daerah yang menyelenggarakan proses politik itu pasca pemilihan presiden 2009. Istilah pemilukada diutarakan oleh Mahkamah Konstitusi saat menyidangkan kasus sengketa pemilihan gubernur Jatim 2008.

⁷Amirudin dan A. Zaini Bisri, Pemilihan kepala daerah (pilkada) Langsung Problem dan Prospek Sketsa Singkat Perjalanan Pemilihan kepala daerah (pilkada) 2005, Pusataka Pelajar , Yogyakarta, 2006, hal 12.

⁸Otonomi daerah diartikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah secara sendiri. Kontek otonomi ini tidak bisa lepas dari penyelenggaraan pemerintahan khususnya terkait hubungan

desentralisasi⁹ akan selalu terkait dengan keberhasilan orde reformasi yang telah membuat pelaksanaan prinsip otonomi daerah di Indonesia semakin membaik, dan membuka ruang bagi daerah untuk berkreasi secara mandiri.

Pada awal reformasi pijakan regulasi otonomi daerah adalah UU 22/1999 tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah (otonomi daerah), ternyata proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) masih dipilih oleh anggota DPRD. Proses itu berubah sejak adanya amandemen UUD 1945 yang dilakukan pada periode DPR/MPR 1999-2004 yang membuat pelaksanaan pemilihan presiden secara langsung, sehingga otomatis berimbas terhadap mekanisme pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) menjadi dilaksanakan secara langsung dan mulai dilaksanakan pada 2005.¹⁰

Pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung yang dilaksanakan pada periode 2005-2008, jumlahnya hampir mencapai 500 atau tepatnya 498 pemilihan kepala daerah (pilkada) yang terbagi 33 pemilihan gubernur dan 465 pemilihan

antara pemerintah pusat dan daerah. Banyak pengamat memasukkan variabel otonomi menjadi ukuran keberhasilan proses demokratisasi. Artinya derajat pelaksanaan otonomi daerah menjadi salah satu kunci proses demokratisasi, dan seperti diungkapkan Abdul Gaffar Karim dalam Kompleksitas Persoalan Ekonomi Daerah (ed), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, maka semakin otonomi (otonom) suatu daerah –kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerahnya diberikan oleh pemerintah pusatnya semakin luas sehingga lebih mandiri—maka semakin berhasil proses demokratisasi.

⁹Desentralisasi merupakan antonim atau oposite dari sentralisasi. Konsep desentralisasi diartikan sebagai proses penyelenggaraan pemerintahan dengan menyerahkan kewenangan (sebagian atau seluruhnya) kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat..Selain konsep desentralisasi dan sentralisasi juga dikenal dekonsentrasi yaitu penyerahan sebagian tugas kepada daerah, namun kewenangannya masih dikendalikan pemerintah pusat. Lihat juga Herman Ibrahim dan Faisal Siagian, Pemilu dan Reformasi Sistem Kepartaian, Menuju Masyarakat Madani yang Dicitacitakan, Biro Humas Depdagri, Jakarta, 1999, Hal 53-57

¹⁰Pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung ini diatur oleh UU No 32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah. Aturan ini merupakan revisi UU 22/1999. Sedangkan UU 22/1999 yang dibuat pada era reformasi merupakan perubahan atas dua UU pemerintahan daerah era orde baru yaitu UU 5/1974 dan UU 5/1979. Lebih jauh bias dilihat pada Joko J. Prihatmoko, Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problem Penerapan Di Indonesia, LP3M Universitas Wahid Hasyim Semarang, 2005, hal: 3-6.

bupati/walikota.¹¹

Pelaksanaan pilkada sesuai UU No 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, menyebutkan pemda tidak mempunyai lembaga khusus yang menangani pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada), sehingga dalam proses pelaksanaan pilkada diserahkan kewenangannya sesuai aturan UU 32/2004 kepada sebuah lembaga yang dinamakan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dimasing-masing daerah. Instansi KPUD dibentuk berdasarkan UU No. 12/2003 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD. Wewenang khusus yang diberikan kepada KPUD sebagai mana dimaksud pasal 1 angka 21 UU No. 32/2004, yang memberikan pengertian KPUD sebagai berikut :

“Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam UU No.12/2003 yang diberi kewenangan khusus oleh UU ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah disetiap provinsi dan/atau kabupaten/kota.

Komisi Pemilihan Umum Daerah sebagai suatu institusi yang menangani masalah pemilu masih relatif muda usianya sehingga belum banyak memiliki pengalaman dan harus banyak belajar, bahkan rata-rata untuk periode 2005-2009, KPUD di banyak daerah melaksanakan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung untuk pertama kalinya. Akibat kurang pengalaman itu berpeluang mengalami kesalahan-kesalahan, baik dalam memahami maupun menafsirkan undang-undang, peraturan pemerintah, dan aturan lainnya serta regulasi yang

¹¹Mohammad Qodari, Plus-Minus Pemilihan kepala daerah (pilkada) Langsung, makalah, disampaikan pada Seminar Nasional Demokrasi Tanpa Pemilihan kepala daerah (pilkada) Langsung, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 31 Mei 2008.

dibuat sendiri oleh KPUD tersebut.¹²

Disisi lain, regulasi pemilihan kepala daerah (pilkada) yang disusun KPUD menjadi sangat diperlukan sebagai landasan hukum dalam menyelenggarakan pilkada di daerah. KPUD sengaja diberi wewenang untuk menyusun regulasi sendiri, karena kegiatan pilkada bermaksud untuk memilih pemimpin di daerahnya, sehingga aturan yang dijadikan rujukan dalam penyusunan regulasi oleh setiap KPUD bisa saja berbeda-beda. Pada kontek itu membawa akibat regulasi pilkada antar daerah pun bisa saja berbeda-beda sesuai tingkat pemahaman sumber daya manusia yang ada di bidang *legal drafter*.¹³

Dalam proses pelaksanaannya, pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung ternyata memantik sejumlah persoalan terkait proses pelaksanaannya yang dinilai cenderung menghamburkan dana rakyat termasuk dugaan *money politic*, serta tidak jarang hasil pilkada langsung itu direspon secara negatif sehingga berbuntut kerusuhan dan kekerasan. Konflik pasca pilkada yang berbuntut aksi kekerasan yang menjurus kerusuhan dapat dilihat pada kerusuhan pasca pemilihan bupati di Kabupaten Tuban Jawa Timur pada 2006. Kerusuhan di Tuban itu mengakibatkan sejumlah sarana pemerintah dan swasta hangus terbakar akibat aksi massa.¹⁴ Sebelumnya terjadi polemik hukum yang juga berimbas pada aksi massa terkait

¹²Taufik Muslim, Penyusunan dan Pelaksanaan Regulasi Pemilihan kepala daerah (pilkada) di Kabupaten Boyolali, Tesis, Program Pascasarjana (S2) Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2006, hal 15.

¹³op.cit hal 16. Legal drafter sendiri diartikan sebagai orang yang memiliki kemampuan dalam pembuatan peraturan atau hukum.

¹⁴Moch Nurhasyim mengungkapkan kerusuhan dan konflik pasca pelaksanaan pemilihan kepala daerah lebih dipicu akibat konflik antar elit politik lokal. Lebih jauh bias dibaca pada Nur Hasyim (ed), Konflik Antarelit Politik Lokal Dalam Pemilihan Kepala daerah, Kasus Maluku Utara, Jawa Timur dan Kalimantan Timur, Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, 2003.

hasil Pemilihan Walikota Kota Depok.¹⁵

Pada konteks pemilihan gubernur, persoalan serta konflik pasca pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung juga tidak bisa dihindari. Ini terlihat pada pemilihan gubernur (Pilgub) Maluku Utara yang berujung konflik dan persoalan hukum yang berkepanjangan. Kondisi yang sama terjadi pasca Pemilihan Gubernur Sulawesi Selatan yang membuat kondisi provinsi itu baik bidang keamanan dan stabilitas politik memanas.¹⁶

Proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung yang membawa eksese negatif langsung direspon sejumlah tokoh, suara yang paling keras diutarakan Ketua Umum Pengurus Besar Nahdatul Ulama, KH. Hasyim Muzadi yang mengusulkan bahkan cenderung mendesak agar proses pilkada direvisi dan dikembalikan lagi melalui mekanisme pemilihan anggota DPRD.

Disisi lain, pengamat hukum dari Universitas Muhammadiyah Surakarta, Aidul Fitriadi Azhari kembali mempersoalkan landasan konstitusional pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung. Bahkan secara khusus dirinya menyebutkan bahwa aturan tertinggi dalam UUD 1945 pada perubahan kedua sama sekali tidak menyebutkan proses pemilihan langsung, namun pilkada meski dilakukan secara demokratis.¹⁷

¹⁵ Sumarno, Sengketa Pilkada Depok dan Jalan Panjang Menuju Demokrasi dalam Jurnal Demokrasi dan HAM Vol. 6, No. 2, 2006.

¹⁶ Lebih jauh terkait konflik pasca pilkada langsung bias dilihat pada Kacung Marijan, Demokratisasi di Daerah, Pelajaran Langsung dari Pilkada Langsung, Pustaka Eureka, Surabaya, 2006. Hal 63-67.

¹⁷ Pernyataan Aidul Fitriadi Azhari yang mensoal regulasi dasar pilkada itu disampaikan pada Seminar Nasional Demokrasi Tanpa Pemilihan kepala daerah (pilkada) Langsung, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 31 Mei 2008.

Pelaksanaan dengan istilah demokratis ini ditunjukkan pada ketentuan pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi:

Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Namun demikian sejumlah pakar dalam ulasannya di Jurnal Demokrasi dan HAM volume 6, Nomor 2 tahun 2006 menyebutkan dalam catatan redaksinya bila pelaksanaan pilkada langsung jangan dimimpikan bahwa perubahan kondisi politik lokal akan segera terwujud, meskipun pelaksanaan pilkada merupakan bagian dari proses rekrutmen politik dalam konteks pelaksanaan sistem demokrasi.¹⁸

Mohammad Qodari dari Indobarometer menegaskan bahwa ada kritik terhadap pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung diantaranya; 1.) tensi sosial dan resiko keamanan yang meningkat, 2.) ongkos pemilihan kepala daerah (pilkada) mahal, baik ongkos penyelenggaraan maupun ongkos calon peserta pemilihan kepala daerah (pilkada), 3.) menimbulkan in-koherensi penguasa di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Titik-titik kerawanan sudah teridentifikasi sejak proses pendaftaran, masa kampanye dan yang terbesar pada proses pengumuman hasil pilkada.¹⁹

¹⁸.Jurnal Demokrasi dan HAM Vol. 6 No. 2 2006 hal 3. Artinya system demokrasi itu bukan hanya sekedar pergantian tata cara rekrutmen tetapi merupakan proses transformasi sistem sehingga butuh waktu untuk proses pelaksanaannya.

¹⁹ Kompelsitas seputar persoalan pelaksanaan pelaksanaan pilkada langsung bisa dilihat pada Joko J. Prihatmoko, Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problem Penerapan Di Indonesia, LP3M Universitas Wahid Hasyim Semarang, 2005 dan Kacung Marijan, Demokratisasi di Daerah, Pelajaran Langsung dari Pilkada Langsung, Pustaka Eureka, Surabaya, 2006.

Dari hasil survei Indobarometer, Qodari memastikan dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung yang berjumlah 498 pemilihan kepala daerah (pilkada), dipastikan mayoritas atau 90-95% berjalan lancar dan aman. Berarti hanya 5% saja pelaksanaan pilkada langsung dikategorikan bermasalah.

Meskipun banyak pihak yang menghendaki proses pemilihan kepala daerah (pilkada) dapat dikembalikan ke ranah proses politik di lembaga legislatif (DPRD), namun banyak pihak yang masih optimis atas pelaksanaan pilkada langsung meski dengan catatan agar proses penyelenggaraannya dapat diperbaiki dengan mengurangi eksese negatif.

Siti Zuhro, peneliti senior Lembaga Ilmu Penelitian Indonesia (LIPI) yang juga peneliti di The Habibie Center menegaskan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung menjadi salah satu indikator penting terkait keberlangsungan proses demokrasi di tingkat lokal (daerah). Selain itu, pilkada langsung merupakan variable penting terkait derajat kesuksesan pelaksanaan proses otonomi atau desentralisasi di sebuah negara. Bahkan, pakar otonomi daerah itu menegaskan pelaksanaan pemilihan langsung untuk memilih pemimpin lokal sebenarnya telah berlangsung cukup lama, ini bisa ditilik dari pelaksanaan pemilihan kepala desa yang hingga kini tetap bisa berlangsung dan diterima banya pihak. Bila ada eksese, maka hal-hal negatif tersebut yang mesti dicarikan jalan keluar bukan malah *set back* dengan merevisi untuk kembali ke sistem pilkada dengan dipilih oleh parlemen.²⁰

²⁰Hasil wawancara dengan R. Siti Zuhro ketika melakukan penelitian Hubungan Budaya Lokal dengan Demokrasi di Jawa Timur, 22 Juli 2008. Siti Zuhro memberikan catatan bila pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung untuk tingkat kabupaten/kota mesti harus langsung, sedangkan pemilihan gubernur sebaiknya ditiadakan, karena Indonesia menganut sistem

Disisi lain, telah berkembang pemikiran dikalangan anggota DPR RI periode 2004-2009 untuk melakukan revisi proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung. Pemikiran itu sempat dilontarkan oleh Ketua Fraksi Partai Golongan Karya saat itu, Priyo Budi Santoso. Pada konteks itu Priyo menegaskan dalam aturan baru nantinya –kini sedang dibahas, perubahan itu terkait model penyelenggaraan pilkada langsung yang akan disederhanakan dengan pelaksanaan akan diselenggarakan secara bersama, meski proses pelaksanaannya dilakukan tidak dalam satu waktu tetapi akan disepakati diselenggarakan setiap tahun dan dimulai pada 2010. Pada tahun itu akan dimulai proses penyelenggaraan pilkada langsung secara bersama secara nasional, tidak hanya per provinsi.

Upaya untuk mencari model penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung yang lebih baik khususnya untuk mengurangi *budget* anggaran serta dampak negatif lainnya dilakukan oleh Tim Penelitian Universitas Muhammadiyah Surakarta yang dipimpin Khudzaifah Dimiyati. Tim peneliti yang mendapat bantuan dari Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional untuk program Hibah Pascasarjana itu mengambil tema Model penyelenggaraan Pemilihan kepala daerah (pilkada), sebuah studi tentang format pemilihan kepala daerah (pilkada) gabungan.

otonomi di tingkat kabupaten/kota. Argumentasinya, gubernur dalam hal ini merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat, namun dengan masih berlangsungnya pilgub maka gubernur masih berstatus ganda selain kepanjangan pemerintah pusat di daerah juga sebagai kepala daerah. Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken menyebutkan proses desentralisasi di Indonesia disamakan dengan proses demokrasi dan kebangkitan masyarakat sipil sehingga pemilihan pemimpin secara langsung menjadi keniscayaan. Lebih jauh bias dibaca pada Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken, *Politik Lokal di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007, hal: 2.

Isu sentral yang menjadi misi penelitian itu diantaranya memetakan problem pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung yang dinilai merupakan kegiatan yang memboroskan anggaran negara, ditenggarai tidak menjamin tingkat keterwakilan serta partisipasi warga akibat semakin lama pelaksanaan pilkada, tingkat partisipasi semakin menurun serta terganggunya pelaksanaan roda pemerintahan daerah akibat proses sengketa pilkada yang berlarut-larut seperti diantaranya kasus Pemilihan Gubernur Maluku Utara, Pilgub Sulawesi Selatan dan Pemilihan Walikota Depok.

Penelitian yang dilakukan penulis memang menjadi bagian dari penelitian dalam tema besar tersebut. Sedangkan judul yang penulis ambil yaitu : **Model Regulasi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilihan kepala daerah (pilkada)) Secara Bersama, Studi tentang model regulasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) gabungan di Jawa Timur Tahun 2008.**

Penelitian itu mengambil objek penelitian pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) gabungan²¹ di Jawa Timur yang terdiri atas penyelenggaraan

²¹Pemilihan kepala daerah (pilkada) gabungan di Jatim bukan yang pertama terjadi, karena sebelumnya telah dilaksanakan pemilihan kepala daerah (pilkada) gabungan di beberapa provinsi lainnya. Setidaknya ada 5 (lima) pilkada gabungan yang telah terjadi dimana 4 (empat) pilkada gabungan terjadi pada 2005 yaitu (a) Provinsi Sulawesi Utara yang menyelenggarakan pilkada gabungan antara pemilihan gubernur dengan 3 pemilihan level daerah (pemilihan bupati/walikota) pada bulan Juni 2005; (b) Provinsi Sumatra Barat yang menggelar pilkada gabungan antara pilgub dengan pilkada di 10 kabupaten/kota pada bulan Juni 2005; (c) Bengkulu yang menggelar pilkada gabungan antara pilgub dengan pilkada di 5 kabupaten/kota pada bulan Juni 2005; (d) Kalimantan Selatan, yang terdiri pilgub dan tujuh pemilihan kepala daerah (pilkada) kabupaten/kota. Selanjutnya ada satu pilkada gabungan lagi sebelum pilkada abungan Jatim yang terselenggara pada 2008 yaitu pemilihan kepala daerah (pilkada) gabungan Jateng yang terdiri pilgub dan pilpub di Kabupaten Temanggung. Pasca pilkada gabungan di Jatim ternyata memicu dilaksanakan pemilihan kepala daerah (pilkada) bersama yang dilakukan sejumlah kabupaten/kota yaitu di provinsi Jawa Barat dan yang terakhir pilkada gabungan di Provinsi Nangro Aceh yang melibatkan pilgub dan 16 pilkada (pilpub dan pilwali) pada

pemilihan gubernur Jawa Timur (Pilgub Jatim) dan empat pemilihan kepala daerah (pilkada) yaitu pemilihan bupati Kabupaten Bondowoso, Kab. Lumajang, Kab. Jombang dan Pemilihan Walikota Malang yang diselenggarakan 23 Juli 2008. Lokasi penelitian di Provinsi Jawa Timur termasuk di empat daerah yaitu Kab. Bondowoso, Kab. Lumajang, Kab. Jombang dan Kota Malang.

Sementara itu aspek yang diteliti terkait proses penyusunan regulasi sehingga pilgub dan empat pilkada dapat digabungkan, mengingat hal itu belum secara tegas diatur dalam peraturan perundang-undangan serta peraturan pemerintah. Aspek lainnya terkait proses pelaksanaannya, apakah pelaksanaan pilkada bersama di Jawa Timur itu lebih positif atau malah banyak aspek negatifnya. Konteks lainnya yang diteliti termasuk diantaranya alokasi anggaran yang digunakan dalam pilkada gabungan apakah memang lebih hemat atau malah tambah boros.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemikiran diatas maka penelitian ini akan mengangkat sejumlah permasalahan sebagai berikut ;

1. Bagaimana dasar regulasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) gabungan di Jawa Timur tahun 2008?
2. Bagaimana model regulasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) gabungan di Jawa Timur tahun 2008?
3. Bagaimana alur pembuatan regulasi penyelenggaraan pemilihan kepala

daerah (pilkada) gabungan di Jawa Timur tahun 2008?

4. Bagaimana dampak model regulasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) gabungan di Jawa Timur tahun 2008?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dasar regulasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) gabungan di Jawa Timur tahun 2008
2. Untuk mengetahui model regulasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) gabungan di Jawa Timur tahun 2008.
3. Untuk mengetahui alur pembuatan regulasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) gabungan di Jawa Timur tahun 2008
4. Untuk mengetahui dampak model regulasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) gabungan di Jawa Timur tahun 2008

1.3.2 Manfaat Penelitian

1. Dapat digunakan sebagai referensi (akademik) untuk mengetahui dasar regulasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara bersamaan (pilkada gabungan)
2. Sebagai bahan pertimbangan kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah dalam membuat formulasi kebijakan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara bersamaan (pilkada gabungan).

3. Sebagai bahan masukan bagi partai politik dan semua pihak yang terkait untuk mengetahui alur kebijakan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara bersamaan (pilkada gabungan) di masa mendatang.
4. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan baru bagi dunia ilmu hukum tentang dampak model regulasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) gabungan di Jawa Timur tahun 2008.

1.4. Kerangka Teori

Dalam penulisan penelitian tesis ini penulis menggunakan sejumlah konsep dan teori sebagai sarana dalam melakukan pendekatan maupun untuk alat yang akan digunakan dalam proses analisa data.

Beberapa konsep itu dapat dipetakan sebagai berikut :

Pertama, konsep demokrasi dan demokratisasi yang merupakan dua variable yang penting untuk dijelaskan secara konseptual dan teoritis terkait penelitian ini, karena penelitian ini yang menekankan pada proses politik berupa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah merupakan bagian penting dari konsep demokrasi dan demokratisasi.

Kedua konsep itu baik demokrasi dan demokratisasi penulis nilai merupakan konsep dasar yang mesti digunakan dalam proses penelitian ini, mengingat tema penelitian yang berbasis pada pemilihan daerah gabungan itu tidak lepas dari proses dan peristiwa politik yang dapat dianalisa melalui pendekatan kedua konsep tersebut.

Pada konsep demokrasi akan dijelaskan terkait asumsi, model, definisi operasional serta kriteria demokrasi. Konsep demokratisasi akan dibahas tentang hakekatnya termasuk hubungannya dengan demokrasi, serta faktor penting yang menjadi pendorong terjadinya demokratisasi.

Konsep kedua yang dinilai penulis cukup penting dalam proses penelitian ini yaitu terkait otonomi. Dalam konsep itu dibahas tentang sejarah otonomi di Indonesia termasuk dasar regulasi pemberlakukannya. Pada konteks ini juga akan dibahas tentang desentralisasi dan model desentralisasi yang ada. Selain itu juga diulas hubungan otonomi dengan proses desentralisasi, karena bagaimanapun otonomi merupakan bagian dari proses desentralisasi.

Konsep ketiga yang akan dibahas yaitu pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung dan pemilihan kepala daerah (pilkada) bersama. Kedua konsep itu sangat relevan dan merupakan fokus utama dalam penelitian ini, sehingga prospektif terkait pilkada termasuk pilkada langsung dan pilkada bersama juga akan diuraikan sehingga diharapkan nantinya dapat menjelaskan proses penggabungan pilkada bersama antara pemilihan gubernur dan pemilihan bupati/walikota. Dalam menjelaskan kedua konsep itu juga akan dibahas tentang proses pelaksanaan pilkada langsung di Indonesia termasuk menilai dari sisi positif serta negatif dari pelaksanaan proses politik tersebut.

Khusus untuk teori yang akan digunakan dalam penelitian ini, penulis memilih menggunakan teori pengambilan kebijakan (*decision making theory*), dan teori tipe ideal miliknya Max Weber, karena dinilai paling relevan dalam membedah dan dijadikan alat pisau analisis guna proses penulisan penelitian ini.

1.5. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*), di mana penelitian akan dilakukan pada proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) gabungan yang terdiri atas pemilihan gubernur (pilgub) Jawa Timur, 3 pemilihan bupati (Bondowoso, Lumajang dan Jombang) dan 1 pemilihan walikota Kota Malang.

Menurut Moleong, *Field research* adalah suatu pengamatan tentang sesuatu fenomena dalam suatu keadaan alamiah, dan terkait erat dengan pengamatan-berperan serta. Peneliti merupakan instrumen penelitian yang akan berinteraksi secara langsung dengan responden penelitian.²²

1.5.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini tergolong sebagai penelitian kualitatif yang bersifat normatif, deskriptif dan eskplanatif. Penelitian kualitatif yang bersifat normatif, deskriptif dan eskplanatif merupakan penelitian yang bertujuan untuk merekonstruksi ulang serta menggambarkan fenomena yang terjadi secara kualitatif sehingga data yang diperlukan dalam penelitian ini hanya terbatas pada data sekunder, khususnya yang berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan persoalan Propinsi Jawa Timur dan 4 Kabupaten/Kota di Jawa Timur yang telah melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah (pilkada) Gabungan.

²² Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung 2007 hal 19

Data-data itu akan dikumpulkan melalui metode studi kepustakaan yang pada bagian akhir, data-data yang sudah diolah akan dianalisis dengan metode analisis normatif kualitatif. Analisis itu berupa taraf sinkronisasi dan penemuan asas hukum. Obyek penelitiannya adalah daerah-daerah yang telah melaksanakan pemilihan kepala daerah (pilkada), pada tahun 2005–2008, terkait dengan berbagai persoalan, kelebihan dan kekurangan pelaksanaan pilkada langsung yang di hadapi masing-masing daerah.

1.5.2. Sumber Data dan Subjek Penelitian

Sumber data dan subjek penelitian ini akan difokuskan pada sejumlah instansi yang terkait proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) bersama di Jawa Timur. Lokasi penelitian akan difokuskan pada instansi Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Jawa Timur, Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten (Bondowoso, Lumajang dan Jombang) serta Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Malang. Instansi lainnya yang dirasa perlu seperti Pemerintah Provinsi Jawa Timur, dan ke-empat pemkab/kota yang melakukan pilkada gabungan tersebut.

1.5.3. Teknik Pengumpulan Data

Data-data Penelitian di peroleh dan dikumpulkan melalui metode studi kepustakaan yang diambil dari sejumlah lokasi yang merupakan sumber data penelitian ini. Selain itu peneliti juga akan melakukan pengumpulan data melalui teknik wawancara mendalam (*deep interview*), dan observasi terhadap sejumlah

aktor pengambil kebijakan atau yang menyusun regulasi terkait pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) bersama di Jawa Timur (Jatim).

1.5.4. Analisis Data

Analisa data merupakan bagian akhir penelitian dimana data-data yang telah terkumpul sudah diolah akan dianalisis dengan metode analisis normatif kualitatif, yang berupa taraf sinkronisasi dan penemuan asas hukum. Selain itu juga akan dilakukan prosedur verifikasi data dan penafsiran data dengan metode *hermeneutik*.

Untuk data yang diperoleh dari dokumen peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah Pemilihan kepala daerah (pilkada) gabungan di Jawa Timur, analisisnya dilakukan sebagai berikut:

1. Membuat inventarisasi secara sistematis dari ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilihan Kepala Daerah (pilkada) gabungan.
2. Menganalisis ketentuan-ketentuan yang sudah terklasifikasi tersebut dengan mempergunakan asas keadilan yang berlaku universal, yang didasarkan pada pendekatan hukum alam.
3. Menganalisis ketentuan-ketentuan yang terklasifikasi tersebut secara vertikal dan sudah horisontal dengan menggunakan pendekatan *stufentheorie*-nya Hans Kelsen.