

ANALISIS PEMILIHAN KEPALA DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2008 DALAM SISTEM DESENTRALISASI

Oleh
Bintara Sura Priambada

Abstrak

Dalam era otonomi daerah, dituntut peranan pemerintah daerah untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat daerahnya dengan penyediaan public services yang sangat dibutuhkan. Pergeseran paradigma dari *good government* menuju *good governance (local governance)*, akan melibatkan hubungan antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya dalam kegiatan/urusan urusan pemerintahan. Desentralisasi yang berarti penyerahan kewenangan dari pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah. Dengan desentralisasi, diharapkan 'jarak' antara rakyat dengan pembuat kebijakan menjadi lebih dekat baik secara politik maupun geografis, sehingga diharapkan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan akan lebih sesuai dengan hajat hidup rakyat.

Kata Kunci : Pemilihan Kepala Daerah, Sistem Desentralisasi

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah, yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi. Dekonsentrasi (sebagai penghalusan dari sentralisasi) diselenggarakan untuk mewakili kepentingan nasional. Desentralisasi diselenggarakan untuk mewakili kepentingan masyarakat setempat (lokal) di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengingat masyarakat tiap masyarakat lokal memiliki keunikan masing-masing, dengan demikian hanya cocok jika instrumen desentralisasi.

Dekonsentrasi diberikan pengertian sebagai pelimpahan wewenang (*delegation of authority*), desentralisasi sebagai penyerahan wewenang (*transfer of authority*). Dalam dekonsentrasi *delegation of authority* hanya menyangkut policy executing yakni melaksanakan kebijakan yang sudah ditentukan dari pemerintah pusat. Sedangkan dalam desentralisasi transfer of authority termasuk didalamnya *policy making* dan *policy executing*, yakni berwenang membuat kebijakan sendiri dan sekaligus melaksanakannya. Jika dikaitkan dengan pembagian wilayah negara Republik Indonesia, maka dekonsentrasi akan melahirkan wilayah administrasi atau B.C. Smith disebut Field Administration. Yaitu propinsi kabupaten/kota, kota administratif, kecamatan. Pejabat-pejabat pusat di daerah yang menerima pelimpahan wewenang dalam yurisdiksi wilayah administrasi disebut *Field*

Administrator. Ada dua tipe pejabat, yaitu pejabat-pejabat yang disebut Kepala Wilayah : Gubernur, Bupati, Walikota (Walikota Administratif), Camat. Pejabat-pejabat ini menjalankan pemerintahan umum (administrator generalist) seperti ketertiban umum, koordinasi. Disamping itu ada pejabat Kepala Instansi Vertikal yang berasal dari departemen teknis. Pejabat-pejabat ini menjalankan pemerintahan umum (*administrator specialist*) yakni memberikan *public service* atau pelayanan masyarakat kepada masyarakat sesuai dengan bidang yang menjadi tanggung jawab departemen masing-masing. Apabila diacu pendapat A.F. Leemans tentang penentuan batas-batas wilayah administrasi, maka dalam penyelenggaraan dekonsentrasi di Indonesia menganut sistem *integrated field administration*) atau apabila dikaitkan dengan tipologi pemerintahan daerah menurut Robert C. Fried, maka Indonesia menganut *integrated prefectoral system*.) Pada sisi lain, jika dikaitkan dengan pembagian wilayah negara Republik Indonesia berdasarkan asas desentralisasi, maka akan melahirkan Daerah Otonom yaitu kesatuan masyarakat yang mempunyai wewenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Pemberian otonomi daerah sebagai perwujudan dari desentralisasi pada hakekatnya memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan otonomi sesungguhnya daerah diberikan kebebasan untuk membuat dan melaksanakan keputusan yang terbaik bagi masyarakatnya. Dengan otonomi diharapkan akan tercipta masyarakat yang tumbuh atas dasar inisiatif/prakarsa sendiri, sehingga akan melahirkan masyarakat yang kreatif – inovatif tanpa ada kekangan dari pemerintah pusat.

Desentralisasi merupakan keharusan dan kebutuhan setiap masyarakat apapun bentuk dan ideologi negaranya. Praktek penyelenggaraan sentralisasi yang berlebihan terbukti menimbulkan kekecewaan dan ketidakpuasan warga masyarakat terhadap pemerintahannya. Desentralisasi sangat didambakan/disukai, dan karenanya memiliki nilai (*value*) baik sedangkan sentralisasi bernilai buruk sehingga cenderung ditolak. Desentralisasi menurut berbagai pakar memiliki segi positif, diantaranya : secara ekonomi, meningkatkan efisiensi dalam penyediaan jasa dan barang publik yang dibutuhkan masyarakat setempat, mengurangi biaya, meningkatkan output dan lebih efektif dalam penggunaan sumber daya manusia. Secara politis, desentralisasi dianggap memperkuat akuntabilitas, *political skills* dan integrasi nasional. Desentralisasi lebih mendekatkan pemerintah dengan

¹ www.google.com, Jurnal Administrasi Negara, Vol. II No. 02 Maret 2002, “Desentralisasi Public Service Dalam Era Otonomi Daerah”, diakses pada bulan Maret 2009.

masyarakatnya, memberikan/menyediakan layanan lebih baik, mengembangkan kebebasan, persamaan dan kesejahteraan.

Desentralisasi/otonomi adalah persoalan yang menyangkut hak asasi manusia, oleh karena dalam desentralisasi/otonomi individu diberikan kebebasan untuk berpikir dan bertindak atas dasar aspirasi masing-masing, tiap individu dipenuhi kebutuhan hidupnya dengan cara dan kualitas yang terbaik, berpartisipasi dalam kehidupan sosial, ekonomi dan politik, dengan tidak ada kontrol langsung dari pemerintah pusat. Dalam era otonomi daerah, dituntut peranan pemerintah daerah untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat daerahnya dengan penyediaan public services yang sangat dibutuhkan. Pergeseran paradigma dari *good government* menuju *good governance (local governance)*, akan melibatkan hubungan antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya dalam kegiatan/urusan urusan pemerintahan. Dalam *good governance* harus ada keseimbangan antara publik, privat dan sosial/ masyarakat. Dengan demikian desentralisasi/otonomi tidak hanya berupa penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi juga penyerahan wewenang kepada masyarakat.

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomer 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2004 dan perubahan kedua dari Undang-Undang Pemeriah Daerah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, telah terjadi banyak perubahan dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Sistem pemerintahan Indonesia yang tadinya sentralistik mulai menuju pada sistem pemerintahan yang desentralistik. Kewenangan pemerintah pusat mulai dialihkan menjadi kewenangan pemerintah daerah .

Banyak kalangan politik sepakat bahwa pemerintah daerah merupakan langkah persiapan untuk meniti karir lanjutan, terutama karir di bidang politik dan pemerintah di tingkat nasional. Sesuatu hal yang mustahil bagi seseorang untuk muncul begitu saja menjadi politisi berkaliber nasional ataupun internasional. Umumnya, seseorang sebelum sampai pada suatu tingkatan berkiprah pada suatu jenjang tertentu dan memerlukan persiapan yang sangat panjang. Keberadaan institusi lokal, terutama pemerintah daerah (eksekutif dan legislatif lokal), merupakan wahana yang banyak dimanfaatkan seseorang guna menapak karir politik yang lebih tinggi, misalnya menjadi Gubernur, Anggota DPR, Menteri, Presiden dan Wakil Presiden.²

Tugas dan wewenang kepala daerah dalam era otonomi jauh lebih berat ketimbang di jaman Orde Baru. Tetapi yang terjadi, banyak figur kepala daerah, wakil kepala daerah dan juga anggota legislatif dikeluhkan masyarakat karena menyangsikan kualitas, kredibilitas dan kapabilitas

² H, Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal. 25

kepemimpinannya untuk mengemban tugas dan wewenang tersebut. Sebagian besar masyarakat menjadi putus asa dengan perilaku pimpinan daerah dan anggota dewan, karena mereka pada umumnya lebih banyak memikirkan kenaikan gaji dan tunjangan daripada memikirkan peningkatan kesejahteraan rakyat yang menjadi kewajibannya.³

II. PEMBAHASAN

A. Faktor Penyebab Undang-Undang Pemerintah Daerah yang ada sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tidak berjalan dengan efektif dalam mengatur sistem pemilihan kepala daerah

Sebagaimana diketahui, Negara Kesatuan Republik Indonesia melakukan reorganisasi hubungan kekuasaan antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah. Munculnya agenda reorganisasi ini dipicu oleh lahirnya Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumberdaya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kemudian dilanjutkan dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diperbaharui dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan diperbaharui kembali dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah.

Satu hubungan kekuasaan yang direorganisasi melalui kedua Undang-Undang tersebut adalah desentralisasi yang berarti penyerahan kewenangan dari pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah. Dengan desentralisasi, diharapkan 'jarak' antara rakyat dengan pembuat kebijakan menjadi lebih dekat baik secara politik maupun geografis, sehingga diharapkan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan akan lebih sesuai dengan hajat hidup rakyat. Berkaitan dengan pengelolaan kekayaan alam, dengan desentralisasi diharapkan kesalahan-kesalahan yang terjadi di masa lalu tidak akan terulang karena kebijakan pemerintah daerah akan semakin mudah dikontrol bahkan dicegah karena dekatnya jarak antara rakyat dengan pembuat kebijakan.

Pemerintah daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya. Setiap daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai Kepala Eksekutif dan dibantu oleh Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur, Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati, dan Kepala daerah Kota disebut

³ Andrik Purwasito, *Perspektif Kebijakan Publik dalam Otonomi Daerah*, Political Laboratory For Supporting Good Governance, Surakarta, 2001, hal 58

Walikota. Bupati sebagai Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD kabupaten.⁴

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, dalam pemilihan kepala daerah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pada tanggal 15 Oktober 2004, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, ternyata tidak membawa angin segar bagi kelangsungan gerakan reformasi akan tetapi ikut melahirkan catatan panjang sejak dari tanggal diberlakukannya.

Kebiasaan DPRD mengesahkan berbagai produk hukum termasuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di saat-saat terakhir periode jabatan, seperti yang diketahui bahwa pada tanggal 29 September 2004 atau hanya berselang dua hari menjelang lengsernya legislator pusat periode 1999 – 2004, telah disetujui rancangan Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 32 Tahun 2004, akibatnya produk hukum tersebut terkesan sangat tergesa-gesa dan dipaksakan. Ini terlihat dari materi pokok tentang Pemerintah Daerah yang mestinya menjadi ”ruh” dalam Undang-Undang tersebut justru terabaikan. Sehingga berbagai substansi pokok otonomi daerah banyak diwacanakan oleh berbagai kalangan terutama pemerintah daerah seperti pembagian kewenangan antara pusat dan daerah justru tenggelam dan terabaikan oleh gencarnya isu pemilihan kepala daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang terdiri dari 240 pasal justru yang mengatur kewenangan pemerintah daerah hanya dalam pasal 9 dan terdapat 64 pasal yang mengatur prosedur dan pemilihan kepala daerah. Fakta hukum tersebut sangat disayangkan karena terkesan isu pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah benar-benar laris sehingga aturan tersebut sangat sarat dengan aroma politik karena pada saat itu pembahasan dan pengesahan Undang-Undang tersebut menjadi agenda penting bagi kekuatan partai politik dalam parlemen (DPR).

Karena kondisi lahirnya undang-undang yang tergesa-gesa tadi, banyak materi undang-undang yang dianggap sangat kontroversial yang tampaknya menempatkan partai politik (DPRD) sebagai supreme diatas pelaku penyelenggara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, antara lain terdapat ketentuan bahwa KPUD harus bertanggungjawab kepada DPRD, dan DPRD berwenang meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD dan DPRD berwenang meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD (ketentuan ini kemudian dibatalkan Mahkamah Konstitusi) yang kemudian diperbaharui dalam

⁴ Rozali Abdulah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan isu Federalisme Sebagai suatu Alternatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hal. 31

ketentuan pasal 42 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa tugas dan kewenangan DPRD meliputi:

- (1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
 - b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
 - c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
 - d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
 - e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
 - f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
 - g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
 - h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan;
 - i. dihapus;
 - j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
 - k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Sebagai akibat pro-kontra pengaturan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka eleven masyarakat terutama LSM bahkan KPUD mengajukan *judicial review* atas beberapa muatan atau materi pasal yang dianggap kontroversial kepada Mahkamah Konstitusi sehingga lahir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.

Untuk dapat diangkat menjadi Kepala Daerah seorang warga negara Indonesia berdasarkan Pasal 58 Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2004 yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan syarat-syarat yang harus dipenuhi guna menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai berikut:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
- c. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;
- d. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun bagi calon gubernur/wakil gubernur dan berusia sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun bagi calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota;
- e. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- f. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- h. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
- i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- l. dihapus;
- m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
- n. menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;

- o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- p. tidak dalam status sebagai pejabat kepala daerah; dan
- q. mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya.

B. Upaya penyelesaian sengketa dalam pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008

Sulit dipungkiri bahwa kebijakan otonomi daerah merupakan langkah paling tepat untuk menghadapi persoalan bangsa yang kian kompleks dan cenderung tak jelas arahnya. Sebab otonomi daerah atau desentralisasi pemerintahan selain menjadi opsi kebijakan politik dalam rangka mempertahankan keutuhan nasional, sistem ini juga diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan ekonomi maupun derajat sosial seluruh masyarakat di seluruh Indonesia.⁵

Masalah otonomi daerah, masih tetap merupakan topik yang menarik bagi para elit strategis maupun struktural. Otonomi daerah merupakan fenomena politik yang sangat dibutuhkan dalam era globalisasi, demokratisasi, terlebih-lebih dalam era reformasi ini. Bangsa dan negara kita membutuhkan manusia-manusia bermental pembangunan yang kreatif.⁶

Otonomi daerah berarti inovasi dan kreativitas yang lebih besar dipusatkan di daerah otonom (kabupaten dan kota). Karena daerah otonom adalah "kesatuan masyarakat hukum", maka yang harus kreatif dan inovatif ini tidak lain adalah masyarakat produktif, dunia usaha dan pemerintahan daerah di masing-masing daerah otonom. Dengan kata lain bahwa di dalam otonomi daerah itu sendiri terkandung maksud pemberdayaan potensi masyarakat.⁷

Sejak awal pelaksanaannya Pemilihan Umum selalu diwarnai dengan rekayasa, money politik, kebohongan publik dan berbagai kecurangan lainnya akibat intervensi-intervensi kepentingan politik terhadap birokrasinya. Walaupun daerah telah diberi kewenangan sepenuhnya oleh pemerintah pusat dalam mengelola daerahnya termasuk dalam pemilihan kepala daerahnya

⁵ Hery Susanto, *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal*, Dyatama Milenia, Jakarta 2003, hal. 104

⁶ Andi A. Malarangeng. *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis*. Yogyakarta, BIGRAF publishing, 2001. hal. 105.

⁷ Nur Rif'ah Masykur. *Peluang dan Tantangan Otonomi Daerah*. Depok, PT. Permata Artistika Kreasi, 2001, hal. 34

sendiri tetapi masih banyak juga dijumpai berbagai sengketa dalam pemilihan umum secara langsung.

Tidak hanya sekedar pembagian 'jatah' mana wewenang pemerintah pusat dan daerah, masalah lain yang dahulu juga sudah diperkirakan pada awal pelaksanaan otonomi daerah, adalah kesiapan dan kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola 'jatah'-nya demi pemulihan kondisi sosial dan ekologis rakyat. dengan desentralisasi, peluang daerah untuk mengelola dan mendapatkan keuntungan dari hasil eksploitasi kekayaan alamnya lebih besar dari sebelumnya.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diatur menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengakibatkan pelaksanaan Pilkada di beberapa daerah banyak terdapat kekacauan dan bahkan pelanggaran baik oleh pelaksana Pilkada maupun oleh para bakal calon kepala daerah yang mengikuti pemilihan. Kelemahan lain dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah merebaknya isu *money politic* dan peluang keterlibatan birokrasi sipil dalam upaya mendukung calon tertentu.

Perilaku politik dewasa ini yang tumbuh dan berkembang bukan sekedar *money politic*, namun telah meningkat kepada level yang lebih tinggi yaitu *politic is money*. Artinya adalah setiap proses politik yang dilakukan partai hampir selalu identik dengan setoran uang. Tindakan seperti ini tidak diakomodasi pengaturannya dalam ketentuan perundang-undangan baik dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 sehingga menyebabkan terjadinya berbagai sengketa pemilihan kepala daerah.

Sebagai contoh berbagai kasus sengketa berkaitan dengan pemilihan kepala daerah antara lain Pelaksana Pilkada Sukoharjo yang ditandai berbagai pelanggaran Pilkada, baik yang sifatnya administratif maupun pidana, tidak lepas dari praktik permainan yang tidak fair (*unfair*) yang dilakukan para calon, KPUD dan masyarakat yang menjadi pendukungnya. Praktik tidak fair ditandai dengan adanya kampanye yang dikategorikan mencuri star kampanye yang dilakukan pasangan calon tertentu.

Praktik seperti itu hampir dilakukan oleh semua pasangan calon dan tidak ada tindakan sanksi hukumnya bagi pelaku. Hal ini disebabkan karena ketentuan hukumnya, yakni UU No. 32 tahun 2004 dan PP No. 6 tahun 2005 tidak mengatur kriteria perbuatan dan sanksi hukum bagi para pihak yang dianggap melakukan pelanggaran mencuri star kampanye. Penyelesaian sengketa dilakukan dengan dua model, yakni pertama dilakukan secara administratif, dengan ditangani oleh Panitia Pengawas (Panwas). Penanganan yang bersifat administratif dilakukan Panwas, seperti pengaduan pencurian star kampanye, pemasangan spanduk yang dilakukan tidak pada tempatnya dan dugaan manipulasi suara dapat diselesaikan dengan baik oleh Panwas.

Untuk selanjutnya hasil kerja Panwas diserahkan ke KPUD untuk ditindaklanjuti sanksi hukumnya. Dari beberapa pelanggaran yang bersifat administratif tidak ada kelanjutan penanganan dan penjatuhkan sanksi hukumnya, sehingga terkesan kerja Panwas dianggap angin lalu oleh KPUD Sukoharjo.

Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005 secara normatif telah mengatur mekanisme penyelesaian permasalahan atau sengketa Pilkada, baik yang menyangkut permasalahan atau pelanggaran yang dikategorikan sebagai tindakan administrasi, maupun mengandung unsur tindak pidana. Menurut Pasal 111 ayat (4) dan 112 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2005, penyelesaiannya dapat dilakukan oleh Panwas, dengan cara mempertemukan para pihak yang bersengketa dengan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan, dan apabila tidak ada kesepakatan Panwas dapat membuat keputusan yang bersifat final dan mengikat. Kedua, penyelesaian sengketa Pilkada melalui pengadilan. Dalam hal ini dibagai menjadi dua, yakni (1) gugatan atas sikap KPU yang dinilai tidak profesional dan memihak pada calon tertentu, dilakukan melalui PT Jawa Tengah, (2) yang menyangkut money politic dilakukan melalui proses hukum pidana biasa yang diajukan ke pengadilan negeri Sukoharjo. Untuk penyelesaian sengketa yang mengandung tindak pidana dilimpahkan ke penyidik untuk ditindaklanjuti penanganannya. Menurut Pasal 111 ayat (6), Panwas senantiasa harus memantau perkembangan kasus sengketa yang diteruskan ke Kepolisian Daerah. Ketentuan tersebut harus dimaknai Panwas untuk selalu pro aktif memonitor dan menanyakan perkembangan penanganan kasus ditangani oleh aparat Kepolisian dan Kejaksaan. Panwas mestinya tidak bersikap pasif dengan alasan untuk menghindari “bola panas”, mengingat konsekwensi dan resiko yang ditimbulkannya bukan lagi menjadi tanggung jawab Panwas. Dalam kasus yang mengandung unsur pidana, menurut Pasal 111 Ayat (7) PP No. 6 Tahun 2005, yang ditangani aparat penyidik, dan kemudian dilimpahkan ke pengadilan, hakim bisa saja menjatuhkan keputusan yang bersifat tetap, yang berakibat calon terpilih tidak memenuhi persyaratan, dapat ditindaklanjuti dengan pembatalan oleh DPRD. Terkait dengan itu, menurut Pasal 64 Ayat (2) PP No. 17 tahun 2005 tentang Perubahan PP No. 5 Tahun 2005, pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran (menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya yang mempengaruhi pemilih), berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai keputusan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon.

Selain itu, struktur dan perilaku politik di daerah juga menyebabkan berbagai penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan kekayaan alam di daerah tidak dapat terselesaikan karena belum memiliki dasar hukum dan mekanisme penyelesaian konflik. Hal ini membahayakan, karena dampaknya selain akan mempercepat pengurusan kekayaan alam juga akan menimbulkan konflik baik

vertikal (antara industri ekstraktif dengan rakyat) maupun horisontal (antara sesama rakyat). Desentralisasi adalah salah satu mekanisme untuk mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Dari sini ruang partisipasi rakyat demi demokratisasi terbuka. Dengan dekatnya 'jarak' baik politik maupun geografis antara rakyat dengan pembuat kebijakan seharusnya, kontrol terhadap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah daerah semakin besar.

Namun, pengalaman belakangan ini menunjukkan bahwa kontrol baik dari rakyat maupun organisasi non pemerintah di daerah terhadap perangkat perundang-undangan yang muncul sebagai penjabaran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di atasnya sangat lemah. Sehingga sangat mungkin, peraturan-peraturan perundangan ini justru malah bertolak belakang dari jiwa Undang-Undang di atasnya tersebut.

Hal-hal di atas terjadi walaupun advokasi kebijakan dan pengorganisasian serta pendampingan rakyat telah dilakukan baik bersama organisasi non pemerintah maupun oleh rakyat sendiri. Refleksi beberapa tahun terakhir ini menunjukkan bahwa kapasitas dan kualitas pengawalan oleh rakyat beserta organisasi non pemerintah dalam memulihkan kerusakan sosial dan ekologis ini masih relatif lemah. Pemahaman tentang pokok permasalahan relatif masih tidak lengkap. Dalam banyak kasus, metode yang digunakan juga tidak dipahami secara kritis. Akibatnya, seringkali, alih-alih menyelesaikan masalah, justru telah menimbulkan masalah baru. Bahkan di beberapa wilayah organisasi non pemerintah masih sibuk membenahi permasalahan internal organisasinya. Hal ini diakui memang terjadi, selain faktor tidak seimbang jumlah ornop yang ada (terlalu sedikit) dengan kerusakan-kerusakan yang harus dipulihkan.

Seharusnya, organisasi non pemerintah bersama rakyat memperkuat dirinya dengan mendalami substansi permasalahan juga metode untuk resolusi konflik. Selain itu pengorganisasian harus diperkuat dan sikap kritis dipertajam sehingga kebijakan-kebijakan yang keluar dari pemerintah daerah dapat mencerminkan aspirasi rakyat dan ditujukan untuk memulihkan kerusakan sosial dan ekologis yang selama ini terjadi.

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 maka kewenangan dalam memutus sengketa perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi dimana sebelumnya berkaitan dengan sengketa perselisihan hasil pemilu merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi dinilai mempunyai sistem organisasi yang sudah terbangun dan tidak mudah disusupi kepentingan politik. Putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung terkait sengketa Pilkada sering kontroversial.⁸

⁸ www.google.com, "Sengketa Pilkada harusnya ke MK", by administrator, 2 Januari 2008, diakses pada tanggal 22 Juni 2009.

Isu pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah langsung mencuat dan sangat mempengaruhi proses perubahan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. persoalan hukum yang muncul adalah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah masuk dalam rezim pemilihan umum atau rezim pemerintah daerah. Namun, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Pilkada masuk dalam rezim pemilu, sehingga jelas bahwa berkaitan dengan sengketa hasil pemilihan kepala daerah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Kerumitan hukum sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 karena Pilkada langsung masuk dalam rezim pemerintah daerah, maka pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah langsung kehilangan basis legal konstitusional untuk menerapkan instrumen-instrumen pemilu yang sudah diatur pada level konstitusi. Itulah sebabnya sengketa hasil pilkada tidak boleh diajukan ke Mahkamah Konstitusi melainkan ke Mahkamah Agung, sebab kewenangan Mahkamah konstitusi bersifat limitif, tidak bisa ditambah maupun dikurangi.

Sebelum adanya Mahkamah konstitusi, hasil pemilihan umum yang ditetapkan oleh penyelenggara pemilu tidak dapat diganggu gugat walaupun terdapat pihak-pihak yang mengemukakan kecurangan dan kesalahan perhitungan. Akibatnya, wakil rakyat yang terpilih dan kebijakan yang dijalankan tidak akan sesuai dengan aspirasi dan kehendak rakyat. Melalui wewenang memutus perselisihan hasil pemilihan umum, Mahkamah Konstitusi berperan menjaga kemurnian suara rakyat dalam pemilihan umum.

Wewenang memutus perselisihan hasil pemilihan umum telah dijalankan dalam pemilu 2004 dan kan kembali dijalankan dalam pemilu tahun 2009, sebagai contoh Mahkamah Konstitusi sudah memutus perselisihan hasil pemilihan umum pada pemilu Gubernur Maluku Utara tahun 2008. kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil pemilihan umum dalam kasus sengketa pemilihan kepala daerah Jawa timur antara pasangan Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur Sukarwo dan Syaifullah Yusuf (Karsa) dengan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur Khofifah Indar Parawansa dan Mujiono (Kaji). Undang-Undang Mahkamah konstitusi mengharuskan Mahkamah konstitusi memutus perkara perselisihan hasil pemilihan umum legislatif paling lambat 30 hari sejak perkara diregistrasi dan paling lambat 14 hari untuk perselisihan hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Perlu diingat pula bahwa wewenang Mahkamah Konstitusi adalah memutus perselisihan hasil, bukan pelanggaran pemilu. Sedangkan pelanggaran dalam pemilu menjadi wewenang dari pengadilan umum yang jika mempengaruhi perolehan suara harus diputus lima hari sebelum KPU menetapkan pemilu secara nasional.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai konsekuensi kebijakan hukum memasukkan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam rezim pemilu. Sebagaimana tercantum dalam pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara tegas disebutkan sebagai pemilihan umum.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Desentralisasi yang berarti penyerahan kewenangan dari pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah. Dengan desentralisasi, diharapkan 'jarak' antara rakyat dengan pembuat kebijakan menjadi lebih dekat baik secara politik maupun geografis, sehingga diharapkan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan akan lebih sesuai dengan hajat hidup rakyat.

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, dalam pemilihan kepala daerah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pengesahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di saat-saat terakhir periode jabatan DPRD, terkesan sangat tergesa-gesa dan dipaksakan. banyak materi undang-undang yang dianggap sangat kontroversial yang tampaknya menempatkan partai politik (DPRD) sebagai supreme diatas pelaku penyelenggara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diatur menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengakibatkan pelaksanaan Pilkada di beberapa daerah banyak terdapat kekacauan dan bahkan pelanggaran baik oleh pelaksana Pilkada maupun oleh para bakal calon kepala daerah yang mengikuti pemilihan. Kelemahan lain dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah merebaknya isu *money politic* dan peluang keterlibatan birokrasi sipil dalam upaya mendukung calon tertentu.

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 maka kewenangan dalam memutus sengketa perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi dimana sebelumnya berkaitan dengan sengketa perselisihan hasil pemilu merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi dinilai mempunyai sistem organisasi yang sudah terbangun dan tidak mudah disusupi kepentingan politik.

B. Saran

1. Semua pihak yang berkepentingan dengan pelaksanaan Pilkada hendaknya mampu berpikir jernih untuk tidak terlampau jauh memaksakan kepentingannya, dan bertekad untuk mendukung pelaksanaan Pilkada dengan semangat dan argumen yang berdasar pada nilai-nilai demokrasi.
2. Dalam rangka untuk mendorong tumbuhnya demokrasi di tingkat lokal, kiranya perlu dilakukan pendidikan politik masyarakat secara terus menerus melalui berbagai media yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

Andi A. Malarangeng. **Otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis**. BIGRAF publishing: Yogyakarta.

Andrik Purwasito. 2001. **Perspektif Kebijakan Publik dalam Otonomi Daerah**. Political Laboratory For Supporting Good Governance: Surakarta

H, Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid. 2003. **Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan**. Pustaka Pelajar: Yogyakarta

Hery Susanto. 2003. **Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal**. Dyatama Milenia: Jakarta

Rozali Abdulah. 2000. **Pelaksanaan Otonomi Luas dan isu Federalisme Sebagai suatu Alternatif**. Raja Grafindo Persada: Jakarta

Nur Rif'ah Masykur. **Peluang dan Tantangan Otonomi Daerah**. PT. Permata Artistika Kreasi: Depok

Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomer 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah

PP Nomer 6 Tahun 2005 dan PP Nomer 25 Tahun 2007 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

www.gogle.com, "Sengketa Pilkada harusnya ke MK", by administrato