

POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH TENTANG PEMILUKADA

Eko Sabar Prihatin

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Jalan Prof. Sudarto,SH, Kampus Tembalang
email: sabareko@gmail.com

Abstract

Legal policy as the direction of the national legal system should provide guidance on how policies on particular issues of regional autonomy election conducted by the organizers of the central government to lower governmental units. The need for the role of local government is strengthened by an understanding of the welfare state paradigm, requiring the intervention of the state in all areas of public life.

Key words : Legal Policy, Decentralization, Regional Head Elections

Abstrak

Politik hukum sebagai arah sistem hukum nasional harus memberikan arahan bagaimana kebijakan di bidang otonomi daerah khususnya masalah pemilukada dilaksanakan oleh para penyelenggara pemerintahan dari pusat sampai satuan pemerintahan yang lebih rendah. Kebutuhan akan peran pemerintahan daerah tersebut diperkuat oleh suatu pemahaman mengenai paradigma negara kesejahteraan, yang menghendaki campur tangan negara di segala bidang kehidupan masyarakat.

Kata Kunci: Politik Hukum, Otonomi Daerah, Pemilukada

A. Pendahuluan

Penetapan suatu negara sebagai negara hukum yang berkesejahteraan memberikan konsekuensi bahwa hukum yang berlaku akan memberikan jaminan terhadap segenap bangsa, segenap individu dari perlakuan tidak adil dan perbuatan sewenang-wenang. Hukum harus mengayomi setiap warga bangsa agar hak-haknya sebagai warga negara dan hak asasi manusianya terjamin. Di mana hal ini hanya dapat dilaksanakan jika ketentuan tentang "jaminan" tersebut dituangkan dalam konstitusi.

Dalam konsepsi seperti ini, maka politik hukum¹ harus merupakan pelaksanaan cita-cita bangsa dan atau tujuan nasional. Sehingga hukum yang dihasilkan dari mesin legislasi dapat berlaku secara nasional, tidak tumpang tindih, tersusun secara hierarki dan bermuara pada konstitusi. Namun, jika

terpaksa dilahirkan perundang-undangan yang menyimpang, maka ia tetap merupakan pelaksanaan tujuan nasional, sebab, hakikatnya politik hukum adalah kebijakan politik yang menentukan aturan hukum apa yang seharusnya berlaku mengatur berbagai hal kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dalam hal ini termasuk penataan tentang otonomi daerah

Seiring dengan era transisi dari otoritarianisme menuju proses demokratisasi dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, yang kemudian diikuti dengan hadirnya kebijakan otonomi daerah, maka sebenarnya kita dapat melihat minimal ada 3 (*tiga*) perubahan politik hukum otonomi daerah, yaitu;

Pertama, perubahan dari sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan. Dalam perspektif ini, di masa "*Orde Baru*" misalnya,

¹ Bandingkan A. Amrullah, 2007. *Politik Hukum Pidana Dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi Di Bidang Perbankan*. Malang, BP Universitas Brawijaya, hlm 52. Soedarto memberikan pengertian mengenai politik hukum, yaitu "... kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan dapat digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan". Dari definisi tersebut penulis dapat mengemukakan bahwa *pertama*, politik hukum merupakan instrumen bagi para pembuat kebijakan mengenai bagaimana mengarahkan cara pencapaian suatu tujuan. *Kedua*, instrumen tersebut dibentuk dalam peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, kebijakan tersebut harus merepresentasikan kepentingan masyarakat. Dengan demikian akan tampak titik temu dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, di antaranya partisipasi masyarakat, yang dapat diakomodasi dalam politik hukum.

Otonomi Daerah tidak lebih dari sekedar penyerahan kewenangan oleh Pusat kepada daerah dalam konteks administratif belaka, sedangkan saat ini, konsep Otonomi mencakup kewenangan yang luas dan nyata, dimana Pemerintah daerah berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di daerah sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat setempat. Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh urusan pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang, (i). Politik luar negeri, (ii). Pertahanan, (iii), keamanan, (iv). Yustisi / Peradilan, (v). Moneter dan fiskal nasional, dan (vi). Agama, yang disebutkan dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah

Kedua, perubahan dari manajemen pemerintahan yang otoritarian menjadi berorientasi kepada egalitarian dan demokrasi. Di masa Orde Baru misalnya, kebijakan otonomi daerah diletakkan dalam kerangka otoritarianisme kekuasaan, kebijakan yang *top down* dan *sentralisasi* pembangunan, sehingga daerah hanya dieksploitasi sumber daya alamnya saja --- daerah menjadi "*sapi perahan*" oleh pemerintah pusat tanpa diimbangi dengan pemerataan pembangunan. Sedangkan saat ini otonomi daerah berada dalam kerangka demokratisasi serta sentralisasi pembangunan, dimana daerah diberi kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri. Meskipun dalam realitas empirik, implementasi otonomi daerah yang sudah berjalan kurang lebih 11 (*sebelas*) tahun ini belum dirasakan dampaknya bagi masyarakat luas terutama untuk mendorong terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah.

Terdapat gejala yang sulit dibantah bahwa otonomi daerah lebih dimaknai sebagai semata-mata kekuasaan pemerintah daerah untuk mengatur pemerintahan sendiri tanpa diikuti dengan visi pemerintahan yang menyejahterakan seluruh rakyat. Otonomi daerah telah *didistorsi* menjadi otonomi pemerintahan daerah semata, karena partisipasi rakyat masih belum dapat mengakses titik-titik strategis pengambilan keputusan di daerah. Pasca reformasi disadari atau tidak telah terjadi paradoks demokrasi. Terdapat pemahaman demokrasi yang lebih bersifat prosedural semata dan menghilangkan makna demokrasi yang lebih substantif. Padahal dalam konteks pembangunan

demokrasi, segenap aktor demokrasi mesti memiliki persepsi dan pemahaman yang sama, bahwa *locus* demokrasi bukan lagi hanya di gedung dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD), namun juga terdapat di basis massa rakyat.

Anggota dewan perwakilan di daerah cenderung berpikir bahwa setelah mereka duduk di lembaga perwakilan itu, maka dirinya telah sepenuhnya merepresentasikan masyarakat yang telah memilihnya. Di sisi lain pihak pemerintah daerah yang menjalankan kekuasaan eksekutif cenderung merasa lebih mengetahui apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dengan pemahaman itu maka baik wakil rakyat yang duduk di DPRD maupun pemerintah daerah tidak menjadikan partisipasi rakyat sebagai rujukan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah, tetapi hanya dijadikan justifikasi dan legitimasi dalam setiap kebijakan yang diambilnya, bahkan seringkali kebijakan yang diambil tidak sejalan dengan suara konstituen. Sehingga forum-forum jaring aspirasi masyarakat (*jaring asmara*) yang dilakukan oleh DPRD maupun melalui forum musyawarah rencana pembangunan (*Musrenbang*) yang dilakukan oleh eksekutif mulai dari tingkat kelurahan/desa, tingkat kecamatan maupun sampai tingkat kabupaten/kota, hanya sekedar formalitas belaka.

Ketiga, perubahan dari sistem perwakilan menjadi sistem pemilihan secara langsung. Dalam konteks ini dimasa lalu pemilihan kepala daerah dengan menggunakan sistem perwakilan, dimana kepala daerah dipilih oleh anggota DPRD yang merupakan representasi dari rakyat di daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, sedangkan sekarang ini kepala daerah dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerahnya.

Berdasarkan hal tersebut, maka politik hukum sebagai arah sistem hukum nasional harus memberikan arahan bagaimana kebijakan di bidang otonomi daerah khususnya masalah pemilukada tersebut dilaksanakan oleh para penyelenggara pemerintahan dari pusat dan sampai satuan pemerintahan yang lebih rendah. Kebutuhan akan peran pemerintahan daerah tersebut diperkuat oleh suatu pemahaman mengenai paradigma negara kesejahteraan, yang menghendaki campur tangan negara di segala bidang kehidupan masyarakat.²

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka

2 Satjipto Rahardjo. 2009. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyat*. Yogyakarta, Genta Publishing, cetakan II. hlm. 16

dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: “Bagaimanakah pelaksanaan **Politik Hukum Otonomi Daerah Dalam Pemilukada Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004?**”

B. Pembahasan

1. Pemilukada Langsung : Eksperimentasi Demokrasi Lokal

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945, khususnya pasal 18 ayat (4), menyebutkan: Gubernur, Bupati dan Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Rumusan “*dipilih secara demokratis*” dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 inilah yang kemudian ditafsirkan oleh Pemerintah dan DPR, menjadi “*dipilih secara langsung*”. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah³, yang menentukan, bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih dalam suatu pasangan calon yang dilakukan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Sehingga pemilihan kepala daerah kemudian dikategorikan juga masuk dalam ranah hukum Pemilu, terlebih lagi setelah terbitnya Undang-undang No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan umum, yang kemudian diikuti dengan lahirnya Undang-undang No. 12 tahun 2008, tentang perubahan kedua atas Undang-undang No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, yang salah satunya adalah pengalihan penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung (MA) yang dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi (MK).⁴

Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 ini apabila kita cermati betul, maka sejatinya konstitusi

kita tidak mengamanatkan Pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, karena hal tersebut hanyalah sekedar sebuah tafsir saja terhadap rumusan “*dipilih secara demokratis*” yang dilakukan oleh pembentuk Undang-undang, menjadi “*dipilih secara langsung*”.⁵ Sebagaimana yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie,⁶ pengertian “*dipilih secara demokratis*” bersifat luwes, sehingga dalam pengaturan selanjutnya bisa dipilih secara langsung atau tetap dipilih oleh DPRD sebagaimana praktek sebelumnya.

Pemilihan Umum Kepala Daerah (*Pemilukada*) secara langsung pada hakekatnya dianggap sebagai bentuk perwujudan praktek demokrasi yang paling sempurna, karena dengan pemilihan kepala daerah secara langsung ini diharapkan mampu memunculkan calon-calon pemimpin yang dikenal dan lebih dekat dengan masyarakat. Secara teoritis tentu Pemilukada langsung memberikan ruang yang sangat luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam menentukan pejabat publik di daerahnya masing-masing. Namun demikian berdasarkan realitas empirik penyelenggaraan Pemilukada secara langsung yang sudah berjalan sejak bulan Juni tahun 2005 sampai dengan tahun 2010 ini yang sudah berlangsung di 347 daerah lebih, ada beberapa persoalan mendasar yang perlu dikaji lebih lanjut, mengingat Pelaksanaan pemilihan umum Kepala Daerah secara langsung di beberapa daerah masih diwarnai dengan konflik politik, anarkisme massa, serta masih terjadi berbagai bentuk kecurangan, mulai dari 'sembako politik', politik uang (*money politics*), tidak netralnya penyelenggara Pemilu maupun mobilisasi aparat birokrasi untuk memenangkan pasangan calon tertentu, meskipun kasus-kasus tersebut sangat sulit dibuktikan namun aromanya begitu terasa, sehingga persoalan-persoalan tersebut menjadi kontraproduktif bagi perjuangan nilai-nilai demokrasi yang hendak ditegakkan.⁷

Persoalan lain yang tidak kalah urgen untuk kita

3 Undang-Undang ini sudah direvisi secara terbatas dengan Undang-Undang No. 12 tahun 2008, pasca putusan Mahkamah Konstitusi.

4 Dalam ketentuan Pasal 236 C Undang-Undang No. 12 tahun 2008, dan bandingkan dengan ketentuan Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang No. 32 tahun 2004, yang menyebutkan; Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (*tiga*) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Lihat dan bandingkan juga dalam A. Mukhtie Fadjjar, *Pemilu yang demokratis dan berkualitas; Penyelesaian Hukum pelanggaran Pemilu dan PHPU*, dalam Jurnal Konstitusi Volume 6 No. 1, April 2009.

5 Ibnu Tricahyo, 2009, *Reformasi Pemilu, menuju pemisahan pemilu nasional dan lokal*, Malang : Penerbit In-Trans Publishing, hlm. 81.

6 Jimly. Asshiddiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Jakarta, Penerbit Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

7 Pemilukada Langsung di Kabupaten Tuban – Jawa Timur misalnya, merupakan contoh kasus yang paling nyata atas Pemilukada Langsung yang diwarnai dengan anarkisme massa pasca Pemilukada langsung yang disebabkan oleh kekalahan pasangan calon bupati dan wakil bupati yang didukungnya. Begitu juga dengan Pemilihan Gubernur secara Langsung di Maluku Utara yang penetapannya berlarut larut yang dikarenakan Rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU daerah terdapat dua rekapitulasi suara yang isinya berbeda, sehingga hal inilah yang dijadikan dasar untuk mengajukan gugatan hasil Pilkada langsung ke Mahkamah Agung (MA).

kaji dan direnungkan bersama adalah begitu besarnya beban biaya yang harus dikeluarkan untuk membiayai perhelatan pesta demokrasi lokal tersebut, baik anggaran yang dikeluarkan dan diambil dari dana APBD Provinsi/Kabupaten/Kota maupun anggaran yang harus dikeluarkan oleh masing-masing Pasangan calon yang akan bertarung dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah⁸, dan anggaran yang telah dikeluarkan begitu besar tersebut tidak sebanding dengan harapan untuk lebih mensejahterakan masyarakat di daerah. Oleh karena itu tidak salah kalau ada beberapa tokoh masyarakat yang mengusulkan agar Pemilihan Umum Kepala Daerah dikembalikan saja seperti aturan semula yaitu cukup dipilih melalui proses di DPRD Provinsi dan atau Kabupaten/kota.⁹ Meskipun wacana penghapusan Pemilukada langsung tersebut ada yang merespon dengan sinis dan khawatir, bahkan ada yang berargumentasi hal itu akan berimplikasi pada kemunduran demokrasi yang sudah susah payah dibangun dan diperjuangkan.

Mengingat pemilihan kepala daerah di era sebelumnya, dimana ketika Kepala daerah dipilih oleh DPRD, bukan berarti tanpa masalah, bahkan selama kurun waktu transisi (1998-2002) terjadi kurang lebih 6 (*enam*) kasus pemilihan Gubernur yang bermasalah dan 10 (*sepuluh*) kasus pemilihan Bupati dan walikota di seluruh Indonesia yang menyebabkan terjadinya konflik politik. Secara umum kasus-kasus tersebut meliputi; (i). terjadi perbedaan penafsiran dari segi hukum atas hasil pemilihan, (ii). adanya kelompok pendukung yang tidak menerima hasil pemilihan sehingga menimbulkan protes, (iii). hasil pemilihan dianggap cacat hukum, (iv). adanya issue politik uang (*money politics*), dan (v). penolakan hasil pemilihan karena calon jadi diduga korupsi.¹⁰

Oleh karena itu sudah barang tentu perlunya

kajian dan evaluasi terhadap politik hukum otonomi daerah dalam pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah (*Pemilukada*) secara langsung menjadi sebuah keniscaya, apalagi pada tahun 2010 ini juga digelar Pemilukada di beberapa daerah.

2. Pelanggaran Pemilukada & Implikasinya

Pelanggaran-pelanggaran pemilukada secara garis besar dalam setiap tahapan pelaksanaan pemilukada secara langsung dapat diklasifikasikan menjadi 2 (*dua*) pelanggaran,¹¹ yaitu; (i). Pelanggaran administratif, dan (ii). Pelanggaran Pidana. Meskipun dalam ketentuan undang-undang No. 32 tahun 2004, maupun dalam undang-undang No.12 tahun 2008, tentang Pemerintahan daerah yang dijadikan dasar pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, adakalanya pelanggaran yang terjadi merupakan pelanggaran administratif saja, tetapi ada juga pelanggaran tersebut selain merupakan pelanggaran administratif, juga merupakan pelanggaran pidana.¹²

Pelanggaran administratif adalah pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan, tata cara, dan persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-undang Pemilihan Kepala daerah,¹³ yang tidak didefinisikan sebagai tindakan kriminal dan tidak berkaitan dengan hukuman dan atau denda. Konsekwensi dari pelanggaran administratif ini adalah gagalnya pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk mengikuti sebagian tahapan Pemilukada dan atau gagalnya pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk mengikuti tahapan pemilukada, karena tidak memenuhi syarat sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004, dan Undang-Undang No. 12 tahun 2008, tentang pemerintahan daerah. Selain itu, apabila pelanggaran administratif ini yang berkaitan dengan pelanggaran tata cara

8 Dibeberapa daerah tidak jarang pasangan calon yang terpilih didukung oleh elit ekonomi (pengusaha 'hitam') yang sudah pasti akan menagih janji ketika terpilih melalui berbagai proyek --- termasuk *meruiesslagh* aset-aset daerah yang strategis untuk kepentingan tertentu.

9 Setidaknya wacana ini pernah dikemukakan oleh Ketua Umum PBNU KH. Hasyim Muzadi yang pernah mewacanakan perlunya penghapusan Pemilukada Langsung dan Pemilukada perlu dikembalikan pada mekanisme semula, yaitu dipilih oleh DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota.

10 Dhurorudin Mashad dkk, 2005, *Konflik Antar Elit Politik lokal dalam Pemilihan kepala daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 7.

11 Pasal 65 Undang-Undang No. 32 tahun 2004, menyebutkan; Pilkada dilaksanakan melalui masa persiapan, dan tahap pelaksanaan. Masa persiapan sebagaimana dimaksud, meliputi; (i). Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan, (ii). Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah, (iii). Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah, (iv). Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS, dan KPPS, (v). Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau. Sedangkan tahap pelaksanaan meliputi; (i). Penetapan daftar Pemilih, (ii). Pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah, (iii). Kampanye, (iv). Pemungutan suara, (v). Penghitungan suara, dan (vi). Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan.

12 Seperti pelanggaran konvoi atau arak-arakan di jalan protokol, kampanye yang dilakukan oleh Pasangan calon atau tim kampanyenya diluar jadwal yang telah ditentukan, selain merupakan pelanggaran administratif, juga merupakan pelanggaran pidana.

13 Undang-undang No. 32 tahun 2004, dan Undang-undang No. 12 tahun 2008, tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah.

kampanye, maka dapat dikenai sanksi oleh KPU daerah yang berupa; (i). Peringatan tertulis, apabila penyelenggara kampanye melanggar larangan walaupun belum terjadi gangguan, (ii). Penghentian kegiatan kampanye di tempat terjadinya pelanggaran atau diseluruh daerah pemilihan yang bersangkutan, apabila terjadi gangguan terhadap keamanan yang berpotensi menyebar ke daerah pemilihan lain.

Sedangkan pelanggaran Pidana adalah tindakan-tindakan yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai tindakan kriminal dan berakibat pada hukuman penjara dan atau denda. Ketentuan pidana pemiluKada ini dapat dilihat lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 115 sampai dengan Pasal 119 Undang-undang No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan daerah, dimana pasal-pasal tersebut ancaman pidananya paling singkat 15 (*lima belas*) hari dan paling lama 3 (*tiga*) tahun serta penjatuhan denda paling sedikit Rp. 100.000,- (*seratus ribu rupiah*) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (*satu miliar rupiah*) tergantung dari tindakan pelanggaran yang dilakukan.¹⁴

Secara teoritik apabila pelanggaran tersebut merupakan pelanggaran administratif, maka Panwaslu merekomendasikan kasus tersebut ke KPU daerah, sedangkan untuk pelanggaran yang mengandung unsur pidana, maka Panwaslu merekomendasikan atau meneruskan kasus tersebut ke penyidik kepolisian. Namun demikian, terdapat kelemahan dalam penyelesaian atau pemberian sanksi administratif yang merupakan kewenangan KPU daerah tersebut, dimana seringkali pemberian sanksi dilakukan ketika tahapan sudah berjalan, sehingga sanksi tersebut seolah-olah menjadi tidak bermakna dan tidak berimplikasi apapun. Hal ini akan sangat berbahaya, apabila pelanggaran administratif tersebut menyangkut persyaratan yang harus dipenuhi oleh pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, akan tetapi hal tersebut baru diketahui setelah tahapan selesai, tentu saja hal ini akan rawan terjadinya gugatan hukum dikemudian hari, terutama mempertanyakan keabsahan PemiluKada apabila pasangan calon yang memenangkan PemiluKada tersebut justru yang tidak memenuhi

syarat seperti yang telah ditentukan dalam undang-undang.

Sedangkan kelemahan penyelesaian pelanggaran-pelanggaran Pidana yang ditangani oleh Panwaslu adalah pelanggaran tersebut seringkali telah melampau waktu yang telah ditentukan, dimana Panitia pengawas pemilihan memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti laporan atau temuan pelanggaran selambat-lambatnya 7 (*tujuh*) hari setelah laporan tersebut diterima atau pelanggaran tersebut ditemukan. Dalam hal panitia pengawas pemilihan memerlukan keterangan tambahan dari pelapor untuk melengkapi laporan putusan sebagaimana dimaksud dilakukan paling lambat 14 (*empat belas*) hari setelah laporan diterima. Karena Panwaslu tidak diberikan hak memaksa untuk menghadirkan pihak-pihak yang terkait dengan pelanggaran yang disangkakan untuk dimintai klarifikasi, maka seringkali kasus-kasus pelanggaran PemiluKada yang mengandung unsur pidana berlarut-larut penanganannya, mengingat hanya pihak penyidiklah yang mempunyai hak memaksa untuk menghadirkan saksi.¹⁵ Padahal, ada beberapa pelanggaran-pelanggaran pidana PemiluKada apabila ditindaklanjuti dan terbukti di pengadilan serta sudah memiliki kekuatan hukum mengikat, maka dapat membatalkan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah terpilih.

3. Pembatalan Pasangan Calon Kepala Daerah Terpilih

Pasangan calon Kepala daerah dan Wakil kepala daerah yang terpilih dalam pelaksanaan PemiluKada secara langsung dimungkinkan secara yuridis berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah, dapat dibatalkan sebagai pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Ada 3 (*tiga*) hal yang menyebabkan pasangan calon Kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih dapat dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah terpilih.

Pertama, Pasangan calon kepala daerah dan atau Tim kampanyenya yang terbukti telah melakukan "*money politics*", dan proses pengenaan

14 Kemudian sejalan dengan keluarnya Undang-undang No. 12 tahun 2008, tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah, terdapat perubahan dalam ketentuan Pasal 115, dimana sebelumnya ancaman pidananya paling singkat 15 (*lima belas*) hari dan paling lama 3 (*tiga*) bulan menjadi paling singkat 3 (*tiga*) bulan dan paling lama menjadi 12 (*dua belas*) bulan.

15 lihat lebih lanjut Pasal 110 dan Pasal 111 PP No. 6 tahun 2005, tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan, dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah.

sanksi pembatalan sebagai pasangan calon melalui DPRD, apabila kasus tersebut sudah memiliki kekuatan hukum tetap. Namun demikian, upaya pembuktian telah terjadinya *'money politics'* yang dilakukan oleh pasangan calon kepala daerah maupun yang dilakukan oleh Tim kampanyenya sangat sulit untuk dibuktikan, karena selain kelemahan yang dimiliki oleh Undang-Undang No. 32 tahun 2004 itu sendiri, hal ini juga disebabkan oleh modus *'money politics'* yang dilakukan oleh pasangan calon kepala daerah atau tim kampanyenya sangat variatif, mulai dari pemberian sembako dan uang dengan embel-embel shodaqoh, menyantuni anak yatim piatu, dll. Selain itu, sangat jarang orang yang telah menerima *'money politics'* ini berani bersaksi di Pengadilan, sehingga akan menyulitkan proses pembuktian di pengadilan.

Kedua, Pasangan calon kepala daerah yang terbukti telah menerima sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang tidak diperbolehkan oleh Undang-undang No. 32 tahun 2004. Sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang dilarang adalah yang berasal dari; (i). negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing dan warga negara asing, (ii). penyumbang atau pemberi bantuan yang tidak jelas identitasnya, (iii). pemerintah, BUMN, dan BUMD. Pasangan calon yang menerima sumbangan sebagaimana dimaksud tidak dibenarkan menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPUD paling lambat 14 (*empat belas*) hari setelah masa kampanye berakhir dan menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas daerah. Pasangan calon yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPUD, yang diatur dalam Pasal 85 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang No. 32 tahun 2004. Tetapi kelemahannya, KPU daerah seringkali tidak berani melakukan tindakan tegas atas pelanggaran tersebut.

Ketiga, Terkait dengan sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang No. 32 tahun 2004, menyebutkan; Apabila terdapat keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (*tiga*) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Keberatan sebagaimana dimaksud hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.

Tetapi, sejalan dengan lahirnya Undang-Undang No. 12 tahun 2008, tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, maka penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Kemudian, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor : 15 tahun 2008, Tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah.

Dalam sejarah penyelesaian sengketa hasil Pemilukada yang ditangani oleh Mahkamah Konstitusi ini, ada putusan yang sangat kontroversial yang dikeluarkan oleh MK dalam menangani sengketa hasil pemilukada Jawa Timur, dimana melalui Putusan Nomor : 41/PHPU.D-VI/2008, Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian gugatan atas sengketa hasil Pemilihan Kepala daerah di Provinsi Jawa Timur yang diajukan oleh Pasangan Khofifah Indar Parawansa – Mudjiono (Pasangan KaJi). Putusan Mahkamah Konstitusi ini tentu sangat mengejutkan banyak pihak dikarenakan diluar kelaziman dan menimbulkan kontroversi, karena Mahkamah Konstitusi memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur untuk; (i). Melakukan Pemungutan Suara Ulang Pemilihan Umum Kepala Daerah Putaran II di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak putusan diucapkan, (ii). Melakukan Penghitungan suara ulang Pemilihan Umum Kepala Daerah Putaran II di Kabupaten Pamekasan, dengan menghitung kembali secara berjenjang surat suara yang sudah dicoblos dalam waktu paling lambat 30 (*tiga puluh*) hari sejak putusan diucapkan.

Putusan Mahkamah konstitusi yang memerintahkan untuk Melakukan Pemungutan Suara Ulang Pemilihan Umum Kepala Daerah Putaran II di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang sangat berlebihan dan janggal, bahkan Mahkamah Konstitusi telah melampaui kewenangannya. Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebenarnya dibatasi hanya dalam

menyelesaikan sengketa hasil perolehan suara pasangan calon saja, bukan menangani pelanggaran terhadap proses Pelaksanaan PemiluKada, karena Undang-Undang No. 32 tahun 2004, sudah memberikan atribusi kepada Panwaslu disemua tingkatan untuk menyelesaikan sengketa PemiluKada pada setiap tahapan (*proses*). Dengan adanya putusan tersebut, maka Mahkamah Konstitusi secara tidak langsung bukan hanya telah mengabaikan eksistensi Panwaslu disemua tingkatan tetapi juga tidak mempercayai sebuah institusi yang secara atributif diberikan kewenangan oleh Undang-Undang untuk menyelesaikan pelanggaran-pelanggaran PemiluKada.

Semangat dan jiwa dalam menegakkan keadilan yang substantif (*substantive justice*) dan keadilan prosedural (*prosedural justice*) yang hendak diterapkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam kasus ini kurang tepat, karena hal tersebut justru akan menimbulkan problem asas kepastian hukum dan keadilan dimasyarakat. Karena ketika hakim konstitusi melakukan *rechtsvinding* --- *terobosan hukum* (*istilah yang digunakan ketua MK*) melalui putusannya yang menyandarkan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) jo. Pasal 22 E ayat (1) UUD NRI 1945, yang mengharuskan Pemilihan Kepala daerah dilakukan secara demokratis, dan tidak melanggar asas-asas umum Pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Maka seharusnya Mahkamah memberikan Putusan sela terlebih dahulu, untuk membuktikan kebenaran substantif dengan cara membuka kembali kotak-kotak suara di TPS mana yang dianggap '*bermasalah*' dan terungkap dalam persidangan untuk kemudian dihitung kembali. Hal ini dilakukan bukan hanya untuk membuktikan sejauh mana kebenaran keterangan saksi-saksi yang ada, tetapi juga untuk membuktikan kebenaran materiil yang '*disangkakan*'. Karena sangat sulit dinalar ketika hakim konstitusi yang telah memutuskan kasus tersebut hanya menyandarkan pada alat bukti dan keterangan saksi-saksi sudah begitu yakin telah terjadi kecurangan yang sistematis, terstruktur dan massif, tanpa adanya keinginan dari hakim untuk membuka ulang dan menghitung ulang Kotak suara pada TPS yang dipersoalkan. Karena hanya dengan cara membuka Kotak suara dan menghitung ulang kartu suara, di TPS-TPS yang dianggap '*bermasalah*' akan

menemukan kebenaran materiil.

Seharusnya Mahkamah Konstitusi berkaca pada pengalaman penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum legislatif tahun 2004 lalu --- tepatnya di Donggala dan Sorong Iriabar, dimana Mahkamah Konstitusi memenangkan permohonan sengketa hasil Pemilu yang didasarkan hanya pada pengakuan saksi-saksi dan Berita Acara Rekapitulasi Suara saja, padahal rekap suara yang dimenangkan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut, ternyata merupakan rekapitulasi suara hasil manipulasi dan hal tersebut sudah diputuskan bersalah oleh Pengadilan Negeri, bahkan oknum KPUD yang telah melakukan manipulasi telah diputus bersalah juga.

Dalam mewujudkan kebenaran materiil yang berpijak pada penegakan keadilan yang substantif (*substantive justice*) dan keadilan prosedural (*prosedural justice*) dengan cara memerintahkan coblosan ulang tidak tepat, karena bukan hanya mengabaikan asas kepastian hukum, tetapi juga asas keadilan di masyarakat. Karena kepastian hukum obyek perselisihan PemiluKada, yaitu, apakah hanya sebatas sengketa hasil perolehan suara saja yang dapat ditangani oleh Mahkamah Konstitusi, atau lebih luas lagi dimana MK dapat juga menyelesaikan seluruh penyimpangan yang terjadi dalam proses dan tahapan PemiluKada. Jika demikian adanya, maka tentu Persidangan MK akan menjadi keranjang sampah terhadap berbagai penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam proses dan tahapan PemiluKada yang sangat mungkin dapat berpengaruh secara signifikan atas hasil akhir. Maka sudah barang tentu, akan sangat dimungkinkan munculnya gugatan baru lagi Ke Mahkamah Konstitusi dari Pasangan calon, entah diajukan oleh pasangan calon yang mana, apabila masih '*dianggap*' terjadi pelanggaran terhadap proses coblosan ulang. Kemudian bagaimana dengan hakekat final putusan dari Mahkamah Konstitusi ?. Akankah ada gugatan jilid II ke MK, dan tentu saja akan ada putusan MK Jilid II juga dalam sengketa hasil PemiluKada tersebut.

C. Simpulan

Sejatinya masyarakat belum merasakan dampak positif dari pelaksanaan PemiluKada langsung, tetapi justru masyarakat terjerembab pada kehidupan demokrasi yang menghalalkan

segala cara, pragmatisme politik dan terseret pada konflik politik yang seharusnya tidak perlu, hal ini disebabkan karena kecenderungan elit politik yang bertarung dalam pemilukada ketika mereka mengalami kekalahan akan menyeret masyarakat bawah pada pusaran konflik dan pengerahan massa. Dalam kaitannya dengan hal ini, Samuel P Huntington dengan teori politik 'air terjun' nya, menyatakan; bahwa pada hakekatnya konflik politik yang terjadi ditingkat masyarakat akar rumput merupakan rembesan konflik ditingkat elit. Maka, seharusnya dengan Pemilukada langsung pelebagaan konflik politik dalam perebutan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah harus disalurkan melalui prosedur yang sudah ditentukan oleh undang-undang, sehingga Pemilukada langsung menjadi kompetisi yang sehat dalam merebutkan jabatan publik di daerah. Untuk itu diperlukan kedewasaan elit yang bertarung untuk siap menang dan siap untuk menerima kekalahan.

Dengan demikian politik hukum otonomi daerah dalam pemilukada berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 yang memaknai ketentuan dalam UUD NRI 1945 bahwa pemilukada dilaksanakan secara demokratis menjadi dilaksanakan secara langsung ternyata banyak menimbulkan dampak negatif.

DAFTAR PUSTAKA

- Amrullah, A. 2007. *Politik Hukum Pidana Dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi Di Bidang Perbankan*. Malang: BP Universitas Brawijaya
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Jakarta: Penerbit Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Astawa, I. G. 2008. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Fadjar, A. Mukthie, 2002, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik, dalam Konstitusi Baru melalui Komisi Konstitusi Independen*, Jakarta: Penerbit Pustaka Sinar harapan.
- Gie, T. L. 1995, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Jilid III, Edisi Kedua*. Yogyakarta: Liberty.
- Hamidi, Jazim, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia, Makna, Kedudukan, dan implikasi hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Jakarta: Penerbit Konstitusi Press & Citra Media
- Manan, Bagir, 2000, *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas.
- Mashad, Dhurorudin dkk, 2005, *Konflik Antar Elit Politik lokal dalam Pemilihan kepala daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rahardjo, Satjipto. 2009. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyat*. Yogyakarta: Genta Publishing, cetakan II.
- Rosyada, Dede dkk, 2003, *Pendidikan Kewargaan, Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Jakarta: Penerbit Prenada Media.
- Syahuri, Taufiqurrahman, 2004, *Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia.
- Sodiki, Ahmad, 2009, *Konstitusionalitas Pemilihan Umum Model Masyarakat Yahukimo*, dalam Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 2, Juli 2009, Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI,
- Syaukani, Imam, dkk, 2004, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta, Penerbit Raja Grafindo Persada.
- Tricahyo, Ibnu, 2009. *Reformasi Pemilu, menuju pemisahan pemilu nasional dan lokal*, Malang, Penerbit In-Trans Publishing,
- Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, 2006, Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 12 tahun 2008, Tentang Pemerintahan Daerah, Bandung, Penerbit Fokusmedia, Cetakan Mei 2008.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 tahun 2005, tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor : 2 juli 2009, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 41/PHPU.D-VI/2008, tentang sengketa hasil Pemilihan Kepala daerah di Provinsi Jawa Timur.