

MENCARI KEPALA DAERAH YANG JUJUR DAN ADIL**SUNARNO, S.H., M.Hum.**

Dosen Fakultas Hukum UNISRI

Abstracts: Election becomes a means of the process of democratization that must be conducted directly, publicly, freely, undisclosely, reliable and fairness. Based on the above norms, especially for the local election, it is hoped that a responsible and potential capable local leader/chief and/or vice local leader/chief will emerge. Yet, there are many disappointed incidents that need to be concerned during and after the election complete, such as the fight between supporters' candidates, the unfair ballot counting, money politics and other dirty tricks. Those proved that the rules of law are still neglected during the local election. Considering that negligence, it is necessary (a) to recover the article 581 UU Number 32/2004 (b) to compromise between the law assurance, justice and benefits, and (c) to educate people about the culture of law, especially for the culture of personal law to be the open culture of law.

Keywords: local leader/chief, reliable.

PENDAHULUAN

Pemilihan umum (Pemilu) adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Menurut UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, dijelaskan bahwa Pemilu ada tiga jenis yaitu Pemilu untuk anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD; Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; untuk pemilu Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah sering disebut Pemilukada. Ketiga jenis Pemilu tersebut dilaksanakan berdasarkan beberapa asas antara lain asas jujur dan adil. Artinya, dalam penyelenggaraan Pemilu ini, penyelenggara Pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan adil dikandung maksud bahwa setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

Dengan asas yang demikian itu, khususnya pada Pemilukada, diharapkan akan dapat dipilih figur Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang jujur dan adil pula sehingga mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan, dan siap melakukan perubahan ke arah yang lebih baik. Ketentuan yang demikian ini, karena Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah dan Daerah serta antar Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Penjelasan PP No. 6 Tahun 2005).

Selanjutnya, untuk menjaga Pemilukada yang jujur dan adil sehingga dapat melahirkan pasangan kepala daerah yang jujur dan adil pula, maka sudah disediakan sanksi bagi mereka yang melakukan pelanggaran sejak pendaftaran hingga kampanye yang berupa sanksi pidana maupun sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD.

Namun kenyataannya, banyak kejadian yang memprihatinkan setelah Pemilukada usai. Diantaranya perkelaian antarpendingung calon, kecurangan dalam penghitungan surat suara, diterapkannya politik-uang. Bahkan Kepala Daerah yang harus turun dari jabatannya sebelum waktunya, dan lain-lain. TVRI, dalam tayangannya pada Kamis 27 Mei 2010, menyiarkan bahwa sejak Januari 2010 sampai dengan Mei 2010 ada 25% kasus yang dibawa ke Mahkamah Konstitusi adalah masalah Pemilukada. Hal yang demikian itu merupakan gambaran bahwa dalam pelaksanaan Pemilukada belum sepenuhnya dijalankannya peraturan perundang-undangan dengan penuh tanggung jawab. Jika keadaan tersebut berlangsung terus di mana-mana, maka tidak mustahil daerah akan dipimpin oleh orang yang kurang bertanggung jawab.

Oleh karena itu yang menjadi masalah adalah: Bagaimana cara mendapatkan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang jujur dan adil itu?

PEMBAHASAN

A. Figur Pemimpin

Sebelum dilanjutkan pembahasan tentang cara mencari Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang jujur dan adil, maka akan dirumuskan dulu tentang figure Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang mampu megembangkan inovasi, berwawasan ke depan, dan siap melakukan perubahan kearah yang lebih baik.

Kalau kita membaca Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025 yang tertuang dalam UU No. 17 Tahun 2007 BAB IV ARAH, TAHAPAN, DAN PRIORITAS

PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG TAHUN 2005-2025 di sana dijelaskan antara lain pembangunan nasional 20 tahun mendatang diarahkan pada pencapaian :

Terwujudnya masyarakat Indonesia yang berakhlak mulia, beretika, berbudaya, dan beradab, yang ditandai oleh hal-hal berikut:

1. Terwujudnya karakter bangsa yang tangguh, kompetitif, berakhlak mulia, dan bermoral berdasarkan falsafah Pancasila yang dicirikan dengan watak dan perilaku manusia dan masyarakat Indonesia yang beragam, beriman dan bertaqwa kepada Tuhan YME, berbudi luhur, bertoleran, bergotong royong, berjiwa patriotik, berkembang dinamis, dan berorientasi iptek;
2. Makin mantapnya budaya bangsa yang bercermin dalam meningkatnya peradaban, harkat dan martabat manusia Indonesia, dan menguatnya jati diri dan kepribadian bangsa.

Terwujudnya masyarakat tersebut di atas tentunya dibutuhkan seorang pemimpin yang memegang prinsip-prinsip perilaku seorang pemimpin. Menurut ajaran P-4 seorang pemimpin harus memegang prinsip-prinsip, yaitu:

1. *Ing ngarso sung tulado*, yang berarti keseluruhan sikap, tingkah laku, dan perbuatan seorang pemimpin harus sesuai dengan norma yang berlaku sehingga orang-orang yang dipimpinnya, menjadikannya sebagai teladan, panutan, dan mengikutinya. Kemampuan tersebut hanya akan terbentuk secara wajar dan nyata apabila dimodali dengan integritas pribadi, berdisiplin dalam sikap, cara berpikir dan bertindak, serta keteladanan yang tidak mudah mengandalkan kekuasaan, tetapi bersifat rasional dan demokrasi.
2. *Ing madyo mangun karso*, yang berarti seorang pemimpin harus mampu memotivasi dan membangkitkan tekad serta semangat orang-orang yang dipimpinnya untuk berswakarsa, berkreasi dan mempunyai niat kuat untuk berbuat. Kemampuan tersebut dengan demikian menghidupkan benih-benih yang terdapat dalam masyarakat untuk bisa tumbuh secara mandiri dan bertanggung jawab secara etis.
3. *Tut wuri handayani*, yang berarti seorang pemimpin harus mampu mendorong dan mengedepankan orang-orang yang dipimpinnya seraya membekali dengan rasa percaya diri. Sikap tersebut mendorong tumbuhnya kepribadian bangsa, mentalitas mandiri, serta sikap partisipatif dalam usaha-usaha bersama (Bahan Penataran P-4, 1995/1996: hal 182)

Sejak dikeluarkannya UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 581 UU No. 32 Tahun 2004 telah dihapus, dengan demikian pasal yang mensyaratkan bahwa seorang calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah seorang warga Negara Indonesia yang 'tidak pernah melakukan perbuatan tercela' sudah tidak berlaku. Menurut penjelasan undang-undang tersebut, yang dimaksud 'tidak pernah melakukan perbuatan tercela' adalah tidak pernah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan, dan norma adat antara lain seperti judi, mabuk, pecandu narkoba, dan zina'. Pencabutan pasal tersebut tidak menimbulkan gejala negative dalam masyarakat. Hal ini dapat diartikan bahwa masyarakat setuju dengan pencabutan pasal tersebut atau mungkin sangat apatis terhadap pemimpinnya di masa yang akan datang. Namun sejak Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi, dalam Musyawarah Nasional Asosiasi DPRD Propinsi se-Indonesia di Jakarta yang diselenggarakan pada pertengahan April 2010, mengemukakan pendapat bahwa figure seseorang yang dikenal pernah berbuat mesum atau berselingkuh tidak boleh menjadi Kepala Daerah. Selain itu, calon harus berpengalaman memimpin organisasi. Syarat moral tersebut, menurut Mendagri akan dituangkan dalam draf revisi UU No. 32 tahun 2004 yang rencananya akan diajukan ke DPR bulan Juni mendatang. Pengungkapan kehendak yang rupa-rupanya akan menghidupkan kembali pasal 581 UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi 'tidak pernah melakukan perbuatan tercela' seponatan mendapat sambutan pro dan kontra dalam masyarakat.

Mereka yang pro mengatakan bahwa hampir pasti tidak akan ada yang membantah bahwa moral merupakan salah satu faktor penting yang harus dimiliki oleh seorang Kepala Daerah. Karena, seorang pemimpin haruslah bisa menjadi teladan khususnya masyarakat yang dipimpinnya, sebab buah jatuhnya tidak jauh dari induknya. Memang pendapat ini masih perlu didiskusikan, sebab ada juga pemimpin yang ketika masa mudanya pernah melakukan perbuatan tercela, namun pada masa tuanya dapat dipakai sebagai contoh,. Sementara yang kontra, misalnya perancang busana Poppy Susanti Dharsono yang anggota DPD dari daerah pemilihan Jawa Tengah, menilai bahwa pasal berzina dalam aturan Pemilu Kepala Daerah itu tidak adil, karena yang menjadi obyek sorot utama adalah wanita. Menurut Poppy, usulan pasal yang dilontarkan oleh Mendagri tersebut jelas mengada-ada. Dia menegaskan, zina itu bukan

kejahatan pribadi, melainkan kecelakaan pribadi. Oleh karena itu yang paling penting dalam ajang Pemilu adalah sebenarnya adalah tidak pernah korupsi (Sumber, Internet: 08/05/2010).

Kami sendiri berpendapat, bahwa jika seorang Kepala Daerah yang moralnya rendah, pasti kebijakan yang dicantumkan dalam peraturan daerah juga kurang dilandasi nilai-nilai Pancasila. Perilakunya sulit dijadikan panutan bahkan cenderung korup. Kita prihatin masih banyak kepala daerah dan mantan kepala daerah yang kini terjatuh hukum. Mereka menyalahgunakan amanat rakyat. Kekuasaan yang mestinya dikelola untuk menyejahterakan rakyat justru disalahgunakan untuk kepentingan dirinya sendiri. Menurut tayangan TVRI, Rabu malam 16 Juni 2010, Presiden telah mengizinkan kepada Mendagri untuk mengeluarkan ijin pemeriksaan kepada 150 Kepala Daerah yang bermasalah.

Saya sangat setuju sekali pada pendapat Mendagri Gamawan Fauzi yang mengatakan bahwa calon harus berpengalaman memimpin organisasi. Kemungkinan yang dimaksud organisasi tersebut adalah organisasi yang akan menjadi kendaraan politik yang dapat membawa ke jenjang eksekutif atau pun legislatif. Oleh karena itu, partai politik idealnya membangun basis massa dan menyediakan jalur kaderisasi yang baik. Dengan demikian, parpol tidak kesulitan mencari orang ketika membutuhkan kader yang akan diajukan sebagai calon anggota legislatif, kepala daerah, atau pun Presiden.

Menurut Andrinof Chaniago, dosen FISIP UI, kalau suatu partai yang sudah berusia lebih dari sepuluh tahun masih saja lebih mengandalkan artis untuk menarik suara pemilih, karena tidak mempunyai sejumlah kader andal hasil bentukan sendiri, mereka tidak mampu memfungsikan organisasi partai bekerja dengan solid dan agresif, maka dapat diartikan bahwa pimpinan dan pendiri partai tersebut gagal membesarkan partainya. Lebih disayangkan kalau hal ini dilakukan oleh partai politik yang semula menjanjikan pencerahan dan ingin memelopori reformasi. Kenyataannya parpol saat ini malah banyak yang berbalik melakukan pembodohan terhadap masyarakat dan menggiring politik menjadi hamba industri hiburan (Kompas, 8 Agustus 2009).

Pendapat Andrinof tersebut masih perlu didiskusikan, memang pendapat tersebut ada kebenarannya, tetapi tidak semua daerah melakukan perbuatan seperti itu. Kalau kita menoleh ke belakang, pada zaman menjelang peralihan orde lama ke orde baru, banyak kader partai tertentu yang mempunyai semboyan *pejah gesang nderek Bung Karno*. Mereka ini orang yang benar-

benar kader handal, tidak mempan dengan iming-iming apa pun, bahkan mereka rela berkorban untuk dicopot dari PNS jika dipaksa untuk menghentikan kegiatannya di partai yang dipilihnya. Mereka benar-benar berjuang untuk mempertahankan ideologinya. Bukan 'berjuang' yang dikonotasikan negatif oleh mereka yang suka plesetan. Oleh karena itu sekali lagi, saya sangat setuju dengan pendapat Mendagri agar para kader partai tidak dikecewakan di kemudian hari, sebaiknya yang dapat dicalonkan menjadi caleg atau pun calon kepala daerah hanyalah mereka yang sudah menjadi kader atau pun pengurus partai misalnya selama lima tahun atau lebih. Dengan demikian jargon 'berjuang' akan selalu dikonotasikan positif.

B. Penegakan Hukum

Hukum yang kurang berfungsi, pasti tujuan dibuatnya hukum tidak terwujud. Adanya kerusuhan yang terjadi pada saat berlangsungnya Pemilu atau pun sesudahnya Pemilu merupakan bukti bahwa ada hukum yang tidak ditegakkan. Peraturan dalam Pemilu harus ditaati oleh masyarakat, peserta pemilu, panitia penyelenggara, dan lain-lain. Jika ada pelanggaran, hukum harus diproses dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat ditegakannya hukum dalam hal terjadi peristiwa konkret. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku, pada dasarnya tidak boleh menyimpang. Kata orang bijak 'meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan'.

Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. (Sudikno M, 1993:1). Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.

Sebaliknya masyarakat mengharapkan manfaat dalam penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka penegakan hukum harus bermanfaat bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat. Dan masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum, keadilan sangat diperhatikan. Dalam pelaksanaan atau penegakan hukum harus adil. Hukum tidak identik

dengan keadilan. Hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Barangsiapa mencuri harus dihukum. Sebaliknya keadilan bersifat subyektif, individualistis dan tidak menyamaratakan; adil bagi Si Suto belum tentu adil bagi Si Noyo. Jadi, harus ada kompromi antara ketiga unsur tersebut. Ketiga unsure itu harus mendapat perhatian secara proposional seimbang. Akan tetapi, dalam praktek tidak selalu mudah megusahakan kompromi secara proposional seimbang antara ketiga unsure tersebut.

Seorang pendukung peserta PemiluKada yang tidak puas terhadap hasil penghitungan suara, kemudian mengadakan demo dan merusak apa saja yang ada disekitarnya merupakan perbuatan yang menyimpang dari kepastian hukum, sebab ada cara untuk menyelesaikan masalah tersebut yaitu diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Sebaliknya, pelantikan pasangan calon terpilih dalam PemiluKada dalam waktu 30 hari, ditinjau dari unsur kepastian hukum memang harus demikian karena pasal 109 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa ‘Pengesahan pengangkatan pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota terpilih dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 30 hari’ sementara masih ada masalah yang harus diselesaikan, merupakan tindakan yang kurang adil. Akibatnya tidak ada manfaatnya dalam pelantikan pasangan calon terpilih tersebut, sebab bukan tidak mungkin masalah tersebut membesar yang dapat memengaruhi ketertiban dalam masyarakat.

Masyarakat yang tidak puas tersebut selalu mencari-cari kesalahan yang ada pada pasangan calon terpilih. Oleh karena itu, agar ketiga unsur yaitu kepastian, keadilan, dan kemanfaatan dapat diwujudkan, maka sebelum pasangan calon terpilih dilantik sebaiknya penghitungan suara yang bermasalah tersebut diajukan saja ke Mahkamah Konstitusi., sebab masih ada tenggang waktu yang cukup antara pengajuan ke Mahkamah Konstitusi dengan waktu pengesaahan pengangkatan. Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai permohonan atas perselisihan hasil pemilihan umum wajib diputus dalam jangka waktu paling lambat 14 hari kerja sejak permohonan dicatat dalaam Buku Registrasi (Pasal 78 UU No.24 Tahun 2003). Kalau dijumlah, lamanya pengajuan gugatan dari pemohon sampai diputus hanya 17 hari, yaitu 3 hari untuk pengajuan permohonan ke Mahkamah Konstitusi dan 14 hari proses pemeriksaan dan pemutusan perkara di Mahkamah Konstitusi. Sementara pengesahan pengangkatan calon pasangan Gubernur/Wakil Gubernur terpilih dilakukan oleh Presiden, dan untuk pasangan calon Bupati/Wakil Bupati atau pasangan calon Walikota/Wakil Walikota terpilih dilakukan oleh

Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 30 hari berdasarkan usul Pimpinan DPRD (Pasal 100 PP No. 6 Tahun 2005), jadi masih ada sisa waktu 13 hari untuk persiapan, jika perselisihan dimenangkan oleh calon pasangan terpilih. Perhitungan ini didasarkan pada usul Pimpinan DPRD tentang pengesahan pengangkatan calon pasangan Kepala Daerah ternyata di kemudian hari bermasalah. Dengan demikian ada kompromi di antara tiga unsur tersebut, karena ada kepastian bahwa pasangan calon terpilih pasti dilantik, namun karena ada masalah maka masalah tersebut dibawa ke MK untuk mendapatkan keadilan. Jika semua permasalahan diselesaikan dengan cara-cara tersebut maka pasti bermanfaat bagi mereka yang bersengketa, karena merasa haknya tidak dilanggar.

C. Hukum Merupakan Suatu Sistem

Pada bagian ini akan banyak membahas tentang masalah budaya hukum yang disandang oleh sebagian terbesar masyarakat Indonesia, baik yang menjalankan peraturan perundang-undangan maupun yang menjadi sasaran berlakunya peraturan perundang-undangan. Dan budaya hukum ini dapat dikatakan yang menjadi kunci berfungsinya hukum untuk mewujudkan tujuan hukum. Bahkan ada semacam semboyan yang menyatakan bahwa hukum akan berfungsi dengan baik jika ada pada tangan mereka yang mempunyai iktikad baik dalam menjalankan peraturan meskipun peraturan kurang sempurna.

Menurut Lawrence M. Friedmann hukum merupakan suatu sistem yang terdiri tiga komponen, yaitu: komponen struktural, komponen substantive dan komponen kultural. Komponen struktural dari suatu sistem hukum adalah mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Salah satu di antara lembaga tersebut adalah Pengadilan. Dalam kaitannya dengan ini termasuk pembicaraan tentang bagaimana struktur organisasinya, landasan hukum bekerjanya, pembagian kompetensinya, dan lain-lain. Sedangkan komponen substantive adalah mencakup segala apa saja yang merupakan keluaran dari suatu hukum. Di dalam pengertian ini termasuk norma-norma hukum baik yang berupa peraturan, keputusan-keputusan, doktrin-doktrin sejauh semuanya ini digunakan dalam proses yang bersangkutan.

Komponen ketiga adalah budaya hukum. Budaya hukum ini oleh Friedman disebut sebagai “bensinya motor keadilan” yang selanjutnya dirumuskan sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang

ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberi pengaruh baik positif maupun negative kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum. Secara sederhana, menurut pendapatnya apa yang disebut budaya hukum itu adalah tidak lain dari keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat (Abdurrahman, 1987:87-89).

Kaitannya dengan komponen struktur dan komponen substantive, maka UU No. 32 Tahun 2004 sudah diubah dua kali yaitu dengan Perpu No. 3 Tahun 2005 dan UU No. 12 Tahun 2008. Kemudian Peraturan Pemerintah yang menjadi petunjuk pelaksanaan pada UU No. 32 Tahun 2004, yaitu PP No. 6 Tahun 2005 juga sudah diubah dua kali. Semua perubahan mengarah pada masalah Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dengan perubahan tersebut KPUD yang semula bertanggung jawab kepada DPRDdan badan pengawas yang semula dibentuk oleh DPRD juga sudah diubah statusnya. Hal ini tentunya mempunyai tujuan agar kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih betul-betul figure yang dapat membawa perubahan daerah yang bersifat positif. Bahkan dalam perubahan tersebut tidak ada satu pasal pun yang mengarah dalam pelaksanaan otonomi., misalnya masalah keuangan, kewenangan.

Prof. Satjipto Rahardjo telah mencoba untuk membuat analisa tentang bagaimana sebenarnya budaya hukum yang berlaku dalam masyarakat Indonesia pada umumnya. Landasan pendapatnya bertolak dari anggapan bahwa dalam bekerjanya hukum, hal yang tidak dapat dilupakan adalah peranan orang-orang atau anggota masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan hukum tetapi juga yang menjalankan hukum positif itu, apakah pada akhirnya menjadi hukum yang dijalankan dalam masyarakat, banyak ditentukan oleh sikap, serta nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat ini (Satjipto Raharjo, 1979: 13). Atas dasar anggapan yang demikian ia mengemukakan pembedaan bagaimana budaya hukum pada masyarakat tradisional, masyarakat modern, dan masyarakat yang sedang mengalami perkembangan.

Dalam masyarakat tradisional dengan tertutupan sebagai salah satu ciri utamanya ia menyebut berlakunya apa yang dinamakan budaya hukum absolute yang merupakan perwujudan dari keadaan masyarakat tradisional yang tidak memberikan kebebasan kepada individu untuk berusaha guna mendapatkan perolehan pribadi, memadamkan negative terhadap konflik dan apabila yang demikian itu ada maka ia tidak dikembangkan sebagaimana mestinya untuk mendapatkan

penyelesaian dan berusaha secara mutlak mencapai suasana kebersamaan dan ketenangan dalam masyarakat (Satjipto Rahardjo, 1979:41).

Dalam masyarakat yang berbudaya hukum absolute, masyarakat menentukan pilihan berdasarkan karena kedekatan diutamakan, kekuatan keuangan pun seperti “wajib” sekali pun bukan jaminan. Oleh karena itu, masyarakat mengikuti pemilukada masih seperti layaknya melakukan ritual yaitu: datang-coblos-pulang-selesai. Mereka tidak terlalu peduli lagi dengan apa pun hasil pemilihan kepala daerah, karena merasa hidup berikutnya tidak ditentukan oleh pasangan kepala daerah terpilih, siapa pun mereka. Pada masyarakat modern, Satjipto Rahardjo menyebutkan adanya “budaya hukum terbuka”, sebagai perwujudan dari keadaan masyarakat di mana kebebasan untuk melakukan pilihan menjadi terbuka, dalam arti bahwa masing-masing anggota masyarakat diberi kebebasan untuk menentukan hukum dan lembaga-lembaga yang berlaku baginya (Satjipto Rahardjo, 1979:42).

Dalam masyarakat ini, mereka sudah mulai menggunakan rasio daripada kedekatan atau uang dalam menentukan pilihan. Visi dan Misi calon pasangan kepala daerah sangat menjadi perhitungan bagi mereka. Mereka merasa ikut bertanggung jawab terhadap sikap pilihannya terhadap salah satu calon, karena keberhasilan dan keterpurukan di daerahnya sangat dipengaruhi oleh calon yang terpilih nanti. Sebaliknya para calon juga sangat hati-hati pada saat mengumbar janji, penuh perhitungan. Program-program yang sudah pernah dibuat oleh kepala daerah incumbent selalu menjadi acuan, baik sisi keberhasilan maupun sisi kegagalan. Sedangkan bagi masyarakat yang sedang mengalami perkembangan Satjipto Rahardjo menyebut apa yang dinamakan “budaya hukum personal”, yaitu sebagai perwujudan dari adanya kecenderungan untuk memperlakukan hukum serta lembaganya dengan cara yang mudah serta menurut keinginan pribadi (Satjipto Rahardjo, 1979:46).

Sekarang ini, budaya hukum personal banyak diminati oleh calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah maupun oleh pemilih. Tekad dan keinginan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah sangat antusias untuk mengikuti Pemilukada. Mereka berebut pengaruh untuk menarik simpati. Namun satu kekecewaan kita adalah manakala para calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah telah menunjukkan perilaku politik yang kurang terpuji. Disengaja atau tidak, terkesan ada pola pembusukan karakter oleh masing-masing calon yang satu kepada calon yang lain. Kita harus ingat bahwa model pemilihan secara langsung, rakyatlah yang

berkuasa. Saat ini rakyat telah dewasa dalam menentukan pilihannya. Jika para pasangan calon hanya mempertontonkan politik kotor, maka rakyat akan berbicara memakai caranya sendiri. Oleh karena itu, harapan kita biarlah kiranya para kandidat hanya menunjukkan etika politik yang santun, bersahaja. Kemudian yang paling tidak terpuji adalah manakala para pasangan calon melakukan politik uang (*money politic*) yang ini adalah salah satu penyakit demokrasi. Jika politik uang sudah dilakukan, maka makna demokrasi sudah tercabik-cabik, karena kebebasan sudah dirusak dengan uang. Kepentingan rakyat sudah tereduksi oleh kepentingan sesaat dari para pasangan calon. Jika hal ini tidak diwaspadai, rakyat akan dikecewakan dalam kurun waktu lima tahun. Di sisi lain, masyarakat pemilih yang berbudaya hukum personal sering disebut 'pemilih kritis', jumlahnya cenderung meningkat, dianggap lebih sering absent dalam pemilukada. Mereka berpendapat bahwa perubahan signifikan dianggap tidak akan muncul lewat pemilukada. Apalagi ada yang berpendapat, bahkan ini sering terjadi, sebelum pemungutan suara berlangsung, rakyat sudah meragukan proses seleksi calon di tubuh partai politik karena calon yang diajukan oleh partai politik tidak sesuai dengan kehendak rakyat. Pada masyarakat ini yang berlaku adalah prinsip menjual suara, mendapatkan keuntungan sesaat bagi dirinya. Bagi mereka, pemilukada terlalu jauh untuk sampai pada harapan perubahan dan cita-cita kesejahteraan sehingga keuntungan jangka pendek yang lebih diburu.

D. Solusi

Proses Pemilukada yang jujur dan adil akan terpilih pasangan Kepala Daerah yang berkualitas dan ujung-ujungnya pada pembentukan pemerintahan *good governance*. Janji-janji yang pernah dilontarkan saat kampanye akan menjadi kenyataan, bukan omong kosong. Tidak ada sedikit pun pikiran pada pasangan Kepala Daerah terpilih bahwa mereka akan menyalahgunakan kewenangannya untuk menutup dana yang telah dikeluarkan dalam mengikuti Pemilukada.

Oleh karena itu, agar janji ketika kampanye menjadi kenyataan supaya diadakan kontrak politik dengan tokoh masyarakat ketika dialog saat kampanye. Kontrak politik tersebut diusulkan supaya janji-janji yang diumbar ketika kampanye dapat di-perdakan apabila calon pasangan tersebut terpilih. Jika kontrak politik tersebut disetujui oleh calon pasangan Kepala Daerah, maka sebetulnya rakyat sudah dapat mengantongi kartu kuning. Saya katakan kartu kuning, sebab

rancangan perda masih harus dibicarakan di tingkat sidang paripurna. Kontrak politik ini sangat penting sebab banyak orang yang mempunyai lidah tak bertulang.

Jika janji kampanya dari Kepala Daerah terpilih di-perdakan maka Kepala Daerah harus mewujudkan isi Perda yang sebetulnya sebagai perwujudan dari janji-janji ketika kampanye. Dalam Pasal 42 ayat (1c) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa ‘DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya,’. Sedangkan yang mempunyai kewajiban untuk menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan, jadi termasuk Perda, menurut Pasal 27 UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tentu saja ada pembagian wewenang antara Kepala Daerah dengan Wakil Kepala Daerah. Dengan demikian jika mereka tidak melaksanakan kewajiban, maka DPRD dapat mengajukan interpelasi kepada Kepala Daerah atau Wakil Kepala daerah atau keduanya. Jika jawaban atas interpelasi yang dikemukakan oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak memuaskan, maka DPRD dapat menggunakan haknya yang lebih mengkhawatirkan kedudukan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yaitu hak angket. Dan akhirnya, bukan tidak mungkin, DPRD menggunakan hak pernyataan pendapat. Hak yang terakhir ini jika diwujudkan, merupakan tanda bahwa kedudukan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah atau keduanya mulai goyah, karena sudah ada mosi tidak percaya terhadap kinerja mereka. Tentu saja masih ada lembaga yang harus dilewati sesuai mekanisme lebih lanjut untuk menghentikan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah atau keduanya, yaitu Mahkamah Agung dan Presiden.

Pada Kamis malam tanggal 10 Juni 2010, saya melihat tayangan dari TVONE yang menyiarkan bahwa ada seorang purnawirawan Angkatan Darat yaitu Majen Kivlan Zein menyatakan bahwa apabila nanti ia dapat ditetapkan sebagai Ketua KPK, maka jika ia melakukan wanprestasi (mungkin yang dimaksud KKN-pen) selama menjabat Ketua KPK siap untuk menembakkan peluru ke kepalanya sendiri. Janji seperti ini merupakan janji yang sungguh berani. Bagaimana dengan calon pasangan Kepala daerah? Beranikah mereka membuat kontrak politik seperti itu? Saya sangat setuju sekali terhadap pernyataan Bapak Kivlan Zein., sebab belum ada calon pimpinan dari jabatan apa saja yang selantang itu, sebab pada umumnya di antara kita itu takut akan mati tetapi berani menanggung malu. Mudah-mudahan sikap seperti tersebut diikuti oleh calon yang lain. Dan saya juga sangat setuju dengan pendapat Ferry, mantan

Ketua Pansus RUU Pemilu periode 2004-2009 yang menyatakan bahwa ‘ ... jangan cuma diawasi sumber-sumber dan jumlah penerimaan dananya, tetapi anggaran kampanye si calon juga demi memberikan peluang sama secara adil kepada yang lain yang uangnya tidak sehebat acalon-calon tertentu’ (Sumber: Internet, 09/05/2010).

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Kembalikan bunyi pasal 581 UU No. 32 Tahun 2004.
- b. Harus ada kompromi antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.
- c. Perlu ada pembinaan terhadap budaya hukum, khususnya budaya hukum personal supaya menjadi budaya hukum terbuka.

2. Saran

- a. Janji calon pasangan Kepala daerah supaya diperdakan sesuai kontrak politik yang dibuat ketika kampanye.
- b. Jumlah dana kampanye supaya dibatasi.

DAFTAR PUSTAKA

Abdurrahman. 1987. *Tebaran Pikiran tentang Studi Hukum dan Masyarakat*. Jakarta: PT Media Sarana Press

Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo. 1993. *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*. Yogja: Citra Aditya Bakti

Satjipto Rahardjo. 1979. *Budaya Hukum Dalam Permasalahan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Bandung: Citra Umbara

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang *Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah*. Surabaya: Arkola

Indonesia. 1994. *Bahan Penataran P-4 di Perguruan Tinggi bagi Mahasiswa Baru Tahun Ajaran 1995/1996*.