

**RALAT**

Pada bagian atas (*header*) tertulis Jurnal Dinamika Hukum Vo. 14 No. 1 Januari 2014, yang benar adalah Jurnal Dinamika Hukum Vol. 14 No. 2 Mei 2014.

Redaksi JDH UNSOED

**DAFTAR ISI**

Pemilu: Pestanya Rakyat atau Politisi ?.....	i
Daftar Isi.....	ii
Konsep dan Manfaat Pengaturan Saham Tanpa Nilai Nominal dalam Pasar Modal Indonesia Ida Keriahenta Silalahi dan Nur Sayidah .....	189
Mempertahankan Tujuan Peraturan Daftar Negatif Investasi dalam Mengendalikan Domi- nansi Kepemilikan Asing (Studi Kasus pada Industri Telekomunikasi) Sulistiowati Dan Paripurna .....	200
Asas Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan dalam Kaitannya dengan Putusan Ke- pailitan Pengadilan Niaga Tata Wijayanta .....	216
Kepastian Hukum Sertifikasi dan Labelisasi Halal Produk Pangan Kn. Sofyan Hasan .....	227
Penyelesaian Konflik Pertanahan pada Kawasan Pariwisata Lombok (Studi Kasus Tanah Ter- lantar di Gili Trawangan Lombok) 239 Zainal Asikin .....	239
Reformasi Hukum Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial secara Mediasi Yetniwati, Hartati, dan Meriyarni .....	250
Pengawasan Kinerja Advokat dalam Pemberian Bantuan dan Pelayanan Jasa Hukum (Studi Di Jawa Tengah) Agus Raharjo, Angkasa, dan Hibnu Nugroho .....	262
Relevansi Hukuman Cambuk Sebagai Salah Satu Bentuk Pidana dalam Pembaharuan Hukum Pidana Madiasa Ablisar .....	278
Konsekuensi Negara Indonesia Menjadi Anggota ICC (Studi tentang Mekanisme Penegakan Hukum Humaniter Internasional) Isplancius Ismail .....	290
Mengungkap Relasi Kapitalisme, Demokrasi Dan Globalisasi (Kajian Dalam Perspektif Studi Hukum Kritis) FX. Adji Samekto .....	301
Aspek Hukum Fatwa Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) tentang Aliran Sesat Kurniawan .....	310
Telaah Terhadap Pembatasan Lingkup Ahli Waris Pengganti Pasal 185 KHI oleh Rakernas Mahkamah Agung RI di Balikpapan Oktober 2010 Ahmad Zahari .....	324
Analisis <i>Transshipment</i> Pasal 69 Ayat (3) Peraturan Menteri Kelautan Perikanan No. 30 Tahun 2012 tentang Usaha Perikanan Tangkap Amelya Gustina .....	340
Korelasi Perilaku Korupsi Kepala Daerah dengan Pilkada Langsung Iza Rumesten RS .....	350
Reorientasi Hukum Pemilukada yang Mensejahterakan Rakyatnya Retno Saraswati .....	359
Index Nama.....	iii
Index Subjek .....	vi

# KORELASI PERILAKU KORUPSI KEPALA DAERAH DENGAN PILKADA LANGSUNG

Iza Rumesten RS  
Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya  
E-mail: rumesten\_iza@yahoo.com

## *Abstract*

*The increase of regional chiefs who had been imprisoned for corruption makes Kemendagri (The Ministry of Home Affairs) issue a discourse to restore local elections to Parliament. Nevertheless, this discourse will not support the process of democracy in Indonesia. Instead, it pulls backwards into the era of the new order and causes any corrupt practices to move to other parties, from bribing people into Parliament. Hence what issued by the ministry is not the best solution. This paper discusses about how the correlation between direct local election and corruption behavior of regional chiefs. The solution to overcome this is done by changing the system ranging from political parties to the intensive monitoring involving active community over all government policies in regional level and the application of equal supremacy along with equality before the law firmly against corruption by impoverishment.*

*Key words: politic of law, corruption, regional election*

## **Abstrak**

Maraknya kepala daerah yang tersandung kasus korupsi membuat kemendagri mengeluarkan wacana untuk mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Wacana ini hanya akan membuat proses demokrasi di Indonesia bukan hanya berjalan ditempat bahkan mundur ke era orde baru dan membuat praktek korupsi berpindah tangan saja, dari menyuap rakyat menjadi menyuap DPRD, sehingga tawaran yang dikeluarkan Kemendagri bukanlah solusi yang terbaik. Tulisan ini membahas mengenai bagaimanakah korelasi antara pemilihan kepala daerah secara langsung dengan perilaku korupsi yang dilakukan kepala daerah. Sehingga solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi hal tersebut adalah perubahan sistem yang dilakukan mulai dari internal partai politik sampai dengan pengawasan secara intensif yang melibatkan masyarakat secara aktif terhadap semua kebijakan pemerintahan di daerah dan penerapan supremasi hukum dan equality before the law dengan tegas terhadap pelaku korupsi dengan pemiskinan.

Kata kunci: politik hukum, korupsi, pilkada

---

## **Pendahuluan**

Tuntutan reformasi salah satunya adalah mengagendakan adanya reformasi hukum secara fundamental untuk menghasilkan hukum yang responsif, yang tanggap terhadap kebutuhan masyarakat dan mengakomodir semua keragaman yang ada dalam masyarakat. Langkah pertama yang dilakukan pemerintah terkait dengan agenda reformasi adalah mengamandemen UUD 1945, yang diikuti dengan beberapa perubahan peraturan perundang-undangan yang terkait termasuk di dalamnya mengenai pemerintahan daerah dan sistem pemilihan kepala daerah dari yang semula dipilih secara tidak langsung (dipi-

lih oleh DPRD) menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat.

Perubahan sistem pemilihan kepala daerah dari dipilih oleh anggota DPRD menjadi dipilih oleh rakyat merupakan salah satu usaha pemberdayaan masyarakat dalam bidang pemerintahan dan demokrasi, karena tuntutan untuk melibatkan masyarakat dalam aspek pemerintahan juga menjadi salah satu tuntutan dalam agenda reformasi. Alasan lain pentingnya pemilihan kepala daerah secara langsung adalah terbukanya peluang untuk hadirnya pemimpin yang sesuai dengan kehendak rakyat dan menjaga stabilitas pemerintahan. Maswadi Rauf menye-

butkan bahwa setidaknya ada empat alasan mengapa pemilukada langsung perlu digelar. *Pertama* untuk membangun otonomi daerah; *kedua* menumbuhkan kepemimpinan lokal; *ketiga* meningkatkan akuntabilitas publik dan transparansi pemerintah; dan *keempat* adalah proses legiti-masi rakyat yang kuat.<sup>1</sup>

Pemilihan kepala daerah secara langsung, dalam pelaksanaannya, banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan yang melukai gagasan luhur kehidupan bernegara dan merusak tatanan budaya politik ketimuran, karena untuk mendapatkan sebuah kemenangan segala cara ditem-puh oleh setiap pasangan calon kepala daerah. Maraknya kasus korupsi yang menimpa kepala daerah di daerah mendorong kemendagri melaku-kan riset yang menyimpulkan bahwa faktor penyebab kepala daerah melakukan korupsi adalah tingginya biaya politik yang dikeluarkan ketika proses pemilihan langsung. Hasil riset yang dilakukan oleh kementerian dalam negeri adalah saat ini tercatat sudah 311 kepala dae-rah di seluruh tanah air yang tersangkut kasus korupsi, salah satu penyebabnya adalah biaya pemilihan yang dilakukan secara langsung. Jum-lah tersebut diprediksi masih terus bertambah. Kasus terakhir yang menyeret kepala daerah adalah dugaan korupsi subsidi dana perumahan yang melibatkan Bupati Karanganyar, Jawa Te-ngah, Rina Iriani yang sekarang sudah berstatus tersangka dan juga Atut Chosiyah Gubernur Ban-ten yang sekarang juga sudah menyandang sta-tus tersangka kasus korupsi di Banten. Pertanya-an yang sering muncul kemudian adalah apa-kah hanya biaya politik yang tinggi dalam pemil-ihan secara langsung yang menyebabkan kepala daerah sering tersandung kasus korupsi atau adakah persoalan lain yang terkait penyimpangan perilaku dengan lemahnya penegakan hukum dan hubungan antara kepala daerah terpilih de-ngan perahu politiknya ketika pencalonan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, ma-ka permasalahan yang akan dibahas dalam tulis-an ini adalah bagaimanakah korelasi antara pe-

milihan kepala daerah secara langsung dengan perilaku korupsi yang dilakukan kepala daerah.

## Pembahasan

Proses pembangunan hukum di era refor-masi diperlukan politik hukum, yaitu arah kebi-jakan hukum yang dibuat secara resmi oleh ne-gara. Sesuai dengan konfigurasi politik era re-formasi yang demokratis tentu pembangunan hukum harus menghasilkan hukum yang respon-sif.<sup>2</sup> Hukum yang responsif merupakan hukum yang tanggap terhadap kebutuhan masyarakat sehingga masyarakat dapat merasakan bahwa negara menjamin hak-hak asasi mereka dalam semua bidang termasuk dalam bidang politik dan pemerintahan, karena negara yang demo-kritis harus bisa memberikan jaminan adanya ruang bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi dan terlibat secara aktif dalam pemerinta-han, salah satunya adalah memberikan kesem-patan kepada masyarakat untuk ikut terlibat aktif dalam pesta demokrasi, walaupun sesung-guhnya jalan untuk melibatkan partisipasi mas-yarakat dalam pemerintahan dan demokrasi ti-dak harus melalui pemilu. Huntington mengata-kan bahwa sistem demokrasi tak cukup hanya dengan pemilu. Pemilu yang bebas, jujur dan kompetitif hanya dimungkinkan bila terdapat kebebasan berpendapat, berkumpul dan pers, serta jika kandidat dan partai oposisi dapat memberikan kritik terhadap penguasa tanpa ke-takutan akan terjadinya pembalasan.<sup>3</sup>

Menurut Jimly Assiddiqie, isu sentral re-formasi dapat dibagi ke dalam tiga agenda besar yaitu; pertama dapat disebut dengan agenda re-formasi institusional (*institutional reform*) yang terus menerus perlu dilanjutkan penataannya sampai terbentuknya institusi yang kuat dan fungsional dengan derajat pelembagaan yang rasional dan impersonal. Agenda kedua reforma-si instrumental (*instrumental reform*) yang me-nyangkut upaya-upaya pembaruan mulai dari

<sup>1</sup> Janpatar Simamora, "Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 23 No. 1, Februari 2011, Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM, hlm. 229.

<sup>2</sup> Mahfud MD, "Capaian Dalam Proyeksi Kondisi Hukum Indonesia", *Jurnal hukum*, Vol. 16, No. 3, Juli 2009, Yogyakarta: Fakultas Hukum Ull, hlm. 292.

<sup>3</sup> Aidul fitriciada, "Reformasi Pemilu dan Agenda Konsolidasi Demokrasi Perspektif Ketatanegaraan", *Jurnal Jurisprudence*, Vol. 1 No. 2 September 2004, Surakarta: Fakultas Hukum Muhammadiyah Surakarta, hlm. 180.

konstitusi sampai ke peraturan-peraturan pada tingkatan terendah seperti peraturan daerah kabupaten dan peraturan desa. Terakhir agenda ketiga yang dinamakan reformasi budaya (*cultural reform*) yang menyangkut orientasi pemikiran, pola-pola perilaku, dan tradisi yang berkembang dalam kehidupan masyarakat luas yang perlu dikembangkan dalam rangka mendukung proses pelembagaan sistem dan mekanisme kehidupan kenegaraan yang diidealkan di masa mendatang.<sup>4</sup> Dalam pelaksanaannya, ketiga agenda besar reformasi itu tergerus oleh sebuah penyakit yang bernama korupsi yang melanda hampir setiap lembaga negara mulai dari legislatif, eksekutif dan yudikatif. Hal ini menyebabkan kewibawaan hukum dan pemerintah menjadi sangat terpuruk sehingga kepercayaan masyarakat kepada pemerintah secara keseluruhan semakin berkurang.

Kata korupsi diartikan oleh Poerwadarminta dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, sebagai perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya.<sup>5</sup> Korupsi adalah perilaku menyimpang para pegawai pamong praja untuk memperoleh beberapa hal yang secara sosial dan atau menurut hukum yang dilarang.<sup>6</sup> Masyarakat transparansi internasional dalam indeksnya telah menggolongkan negara Indonesia termasuk sepuluh besar negara terkorup di dunia,<sup>7</sup> Budaya korupsi merusak mental anak bangsa, mengancam lingkungan hidup, merenggut hak asasi manusia, merusak tatanan lembaga negara dan tatanan lembaga demokrasi, menghambat pembangunan dan menyebabkan kemiskinan akut yang berkepanjangan.

<sup>4</sup> Jazim Hamidi, "Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi public)", *Jurnal Hukum*, Vol. 18, No. 3, Juli 2011, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, hlm. 337-338.

<sup>5</sup> W.J.S Poerwadarminta, 1982, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pustaka Utama, hlm. 524

<sup>6</sup> Sri Suwitri, "Pemberantasan Korupsi di Indonesia; Sebuah Upaya Reformasi Birokrasi", *DIALOGUE Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik*, Vol. 4 No. 1, Januari 2007, Semarang: Magister Administrasi Publik UNDIP, hlm. 23

<sup>7</sup> Hendarman Supanji, "Kebijakan Strategis Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Sekretariat Negara RI*, No. 13, Agustus 2009, Jakarta: Sekretariat Negara RI, hlm. 278.

## Dilema dan Mahalnya Sistem Pemilu

*Open Society Justice Initiative* dalam bukunya, *Monitoring Election Campaign Finance* menjelaskan bahwa yang disebut sebagai korupsi pemilu adalah praktek pendanaan kampanye, baik penerimaan, maupun pengeluaran yang menciptakan hubungan koruptif antara penyumbang dan partai politik atau kandidat yang didukungnya maupun pola perilaku koruptif yang terjadi antara peserta pemilu dan voters.<sup>8</sup> Korupsi pemilu, dalam praktiknya, terdiri atas tiga bentuk. *Pertama*, penerimaan dana kampanye yang berasal dari sumber-sumber yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan; *kedua*, penyalahgunaan fasilitas negara dan jabatan untuk keperluan atau tujuan kampanye (*abuse of power*); dan *ketiga*, pembelian suara pemilih (*money politics*).

Korupsi politik mencakup berbagai aspek yang berkaitan dengan kekuasaan, karena figur sentral dari korupsi politik adalah subyek hukum yang memiliki kekuasaan politik, menerima amanat dari rakyat, memiliki mandat konstitusional dengan hukum untuk menegakkan demokrasi dan keadilan diberbagai aspek kehidupan dan penghidupan rakyat. Korupsi politik mengindikasikan adanya penyalahgunaan amanat, mandat, kewenangan yang dipercayakan oleh rakyat selaku pemegang kekuasaan tertinggi di dalam negara demokrasi. Korupsi politik dilakukan oleh pelaku dengan menyalahgunakan kewenangan, sarana dan prasarana yang melekat pada kedudukan dan posisi sosial politik yang ada padanya. Penyalahgunaan posisi strategis pelaku korupsi politik berdampak pada berbagai bidang, yaitu pada bidang politik, ekonomi, hukum dan pendidikan sosial yang negatif bagi rakyat.<sup>9</sup> Akutnya korupsi di Indonesia, sehingga Azhar menyatakan bahwa korupsi merupakan penyakit sosial yang bersifat universal dan telah

<sup>8</sup> Adnan Topan Husodo, tanpa tanggal, *Mengantisipasi Maraknya Korupsi Pemilu*, tersedia pada web: <http://antikorupsi.org/id/content/mengantisipasi-maraknya-korupsi-pemilu>, diakses tanggal 30 September 2013.

<sup>9</sup> Artidjo Alkostar, "Korelasi Korupsi politik Dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara modern (telaah tentang Praktik korupsi Politik dan Penanggulangannya)", *Jurnal hukum*, Vol. 16, Edisi Khusus, Oktober 2009, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, hlm. 163.

terjadi semenjak awal perjalanan manusia.<sup>10</sup> Umi Kalsum, bahkan berpendapat bahwa tindak pidana korupsi di Indonesia merupakan perbuatan yang telah mengakar dalam berbagai sendi kehidupan manusia, sehingga seolah-olah dianggap sebagai budaya.<sup>11</sup> Korupsi, bahkan sudah menjadi semacam tradisi yang terjadi hampir disemua bidang pemerintahan. Hal ini tentu saja memberikan efek negatif yang sangat besar bagi penyelenggaraan pemerintahan. Encep<sup>12</sup> mengatakan pada posisi ini pemerintah jelas menghadapi persoalan yang sangat serius.

Praktek korupsi yang dilakukan para pemangku kepentingan di Indonesia dilakukan dalam semua bidang, namun yang paling sering terjadi adalah korupsi dalam bidang politik dan pemerintahan. Artidjo yang mengutip pendapat Daniel S. Lev mengatakan bahwa politik tidak berjalan sesuai dengan aturan hukum, tetapi berlangsung sesuai dengan pengaruh uang, keluarga, status sosial dan kekuasaan militer. Pendapat lev ini mengisyaratkan adanya korelasi antara faktor tidak berfungsinya aturan hukum, permainan politik, tekanan kelompok dominan dengan faktor korupsi.<sup>13</sup>

Menurut penulis, apabila mencermati perkembangan selama ini, tampaknya ada beberapa eksekusi dari pilkada langsung ini seperti biaya yang sangat besar harus disiapkan oleh calon, karena calon kepala daerah di samping harus kampanye langsung menghadapi rakyat pemilih, baik secara fisik (*door to door*) maupun melalui media massa. Hanya calon yang memiliki cadangan dana besar atau didukung oleh sponsor atau bahkan seringkali *broker* saja yang mungkin akan ikut maju ke pemilihan Kepala Daerah. Pemilihan kurang memperhatikan kapabilitas calon untuk memimpin organisasi maupun ma-

sarakat, lebih mengutamakan aspek akseptabilitas saja atau figur publik (*publik figure*). Terjadi konflik horizontal antar pendukung disebabkan oleh kematangan politik rakyat di satu daerah belum cukup matang. Akibat produk masa lalu, rakyat sudah terbiasa dengan menang atau kalah dalam berbagai pemilihan, seperti masa orde baru pemilihan kepala daerah penuh dengan rekayasa, sehingga sampai saat ini rakyat masih belum percaya (*distrust*) pada sistem yang ada, yang lainnya seperti kelompok minoritas baik dari segi suku, agama, ras, maupun golongan cenderung tersisih dalam percaturan politik dan hal ini diperparah dengan kampanye faktor-faktor primordial itu yang lebih banyak ditonjolkan.<sup>14</sup>

Korupsi di Indonesia sudah hampir menjadi bagian dari kehidupan masyarakat dan menyusup dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Sebagaimana berhubungan dengan bidang ekonomi, sebagian berada dalam bidang politik, adat istiadat bahkan dapat menyusup dalam bidang agama,<sup>15</sup> bahkan dalam setiap pesta demokrasi pemilihan kepala daerah secara langsung, sudah menjadi rahasia umum bahwa setiap pasangan calon kepala daerah pasti melakukan *money politics* untuk mendapatkan perahu dan mendapatkan suara dari masyarakat pemilih. Kemendagri kemudian melontarkan wacana agar mekanisme pilkada kembali ke konsep tidak langsung, yaitu pengembalian pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Hal ini disebabkan pemilihan kepala daerah langsung memerlukan biaya yang tinggi sehingga mendorong praktik jual beli suara yang dilakukan antara pasangan calon dengan masyarakat pemilih. Tingginya biaya tersebut menyebabkan kepala daerah terpilih lebih berhasrat melakukan korupsi, guna mengembalikan modal politik mereka.

Menurut penulis hal tersebut bukanlah solusi, karena pemilihan kepala daerah yang dibe-

<sup>10</sup> Azhar, "Peranan Biro Anti Korupsi dalam Mencegah Terjadinya Korupsi di Brunei Darusalam", *Jurnal Litigasi*, Vol.10, Tahun 2009, Bandung: Fakultas Hukum Unpas, hlm.160.

<sup>11</sup> Umi Kulsum, "Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam Melakukan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Jure Humano*, Vol. 1, No. 3, Tahun 2009, Banten: Fakultas Hukum Untirta, hlm. 81.

<sup>12</sup> Encep Syarif Nurdin, "Pembangunan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) dan Pemberantasan Korupsi", *Jurnal Sekretarian Negara RI*, No. 18, November 2010, Jakarta: Sekretariat Negara RI, hlm. 115.

<sup>13</sup> Artidjo Alkostar, *op.cit*, hlm. 156-157.

<sup>14</sup> Lukman Hakim, "Implikasi Pilkada Langsung Terhadap Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyusunan Program Pembangunan Daerah", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 3, No. 1 Juni 2010, Malang: Fakultas Hukum Widya Gama, hlm. 34.

<sup>15</sup> Said Zainal Abidin, "Pemberantasan Korupsi dan Strategi Alternatif Pengelolaan BUMN", *Jurnal sekretarian Negara RI*, No.16 Mei 2010, Jakarta: Sekretariat Negara RI, hlm. 96

rikan kepada DPRD belum tentu menjamin kepala daerah tidak akan korupsi dan biaya yang dikeluarkan oleh kepala daerah untuk membayar anggota DPRD juga akan sama dengan biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan pemilihan langsung. Solusi Kemendagri tersebut hanya membuat praktik suap berpindah dari pasangan calon “menyuap masyarakat” menjadi menyuap “anggota DPRD”. Mengembalikan sistem pemilihan kepala daerah dari sistem pemilihan langsung ke sistem pemilihan kepala daerah melalui DPRD hanya terletak pada siapa yang mendapat “kue” dan seberapa besar “potongan kue” yang didapat. Pemilihan kepala daerah melalui DPRD tetap akan menyebabkan korupsi bahkan hanya menguntungkan anggota DPRD saja, bahkan sangat merugikan rakyat, ketika pilkada langsung rakyat bisa “panen” dan itu dinikmati secara merata oleh masyarakat, ketika dikembalikan ke DPRD yang akan “panen” hanya anggota DPRD saja.

Pilkada tidak langsung membawa implikasi eksekutif tidak lagi bertanggung jawab langsung kepada rakyat, tetapi kepada DPRD sebagai pihak yang memilih. Dengan demikian, mekanisme *checks and balances* tidak dapat berjalan dengan baik, karena kepala daerah cenderung akan “takut” dengan DPRD. Dampak yang akan timbul dari perubahan sistem ini adalah anggota DPRD akan bersikap lebih oportunistik dalam merancang APBD. Anggaran daerah akan diarahkan untuk memenuhi kepentingan politik pribadi dan/atau kelompok anggota DPRD, serta perilaku ini akan lebih sulit dicegah oleh eksekutif. Sementara rakyat tidak tahu dengan kepala daerahnya dan akan sulit mendapatkan dukungan untuk melaksanakan berbagai program kerja yang akan dilakukan oleh kepala daerah. Hal ini juga akan lebih sarat korupsinya, karena kewenangan DPRD digunakan untuk mencari keuntungan pribadi kepada calon-calon yang bermodal besar.

Modal yang diperlukan dalam pemilihan kepala daerah melalui DPRD akan lebih besar, misalnya, jika anggota DPRD suatu daerah berjumlah 50 orang dan setiap orang meminta imbalan Rp.100 juta saja, maka biaya yang dibutuhkan untuk membeli suara anggota DPRD a-

adalah Rp.5 miliar, itu hanya untuk pemungutan suara di DPRD saja, berbeda lagi biaya yang harus dikeluarkan untuk menjadi calon dari partai politik, akan memerlukan biaya lebih besar lagi, karena parpol akan mencari keuntungan dan menetapkan harga yang tinggi, misalnya saja untuk meraih dukungan satu parpol, pasangan calon harus membayar Rp.1 miliar, maka untuk mendapatkan 5 dukungan parpol pasangan calon tersebut harus mengeluarkan uang lima miliar lagi untuk mendapatkan dukungan parpol, jika ditambahkan dengan 5 miliar untuk meraih suara di DPRD total uang yang perlu dikeluarkan pasangan calon adalah 10 miliar minimal dan angka itu bisa saja bertambah besar lagi sesuai dengan tinggi besar kecilnya partai koalisi. Pasangan calon tersebut, setelah menjadi kepala daerah, tentu tetap akan berusaha mengembalikan modal yang dikeluarkannya untuk mendapatkan jabatan kepala daerah, mengembalikan dana talangan yang didapatkan dari sponsor, menambah pundi-pundi kekayaan dan mencari modal untuk mencalonkan kembali pada periode kedua dan hal yang paling aman untuk melakukan itu adalah negosiasi dalam penyusunan anggaran, posisi tawar DPRD dalam negosiasi anggaran juga tinggi, sehingga memberikan peluang yang besar juga kepada DPRD untuk *mengutak-atik* anggaran guna kepentingan pribadi dan kelompok ataupun partai mereka, karena kekuasaan DPRD bisa menghentikan kepala daerah, jika tidak mau mengikuti kemauan anggota dewan. Hal ini disebabkan posisi tawar DPRD lebih tinggi.

Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung akan melibatkan masyarakat secara keseluruhan, hal ini merupakan peluang yang positif bagi rakyat, karena rakyat benar-benar menikmati pesta demokrasi yang sesungguhnya, sekaligus sebagai pendidikan politik bagi masyarakat. Pemilihan kepala daerah secara langsung mengakibatkan banyak masyarakat yang akan mendapatkan berbagai bantuan, seperti baju, uang dan peralatan olah raga bagi karang taruna, bantuan rebana bagi ibu-ibu majelis *ta'lim*, usaha sablon dan cetak mencetak untuk memenuhi pesanan pasangan calon sebagai media sosialisasi kepada masyarakat, media massa cetak

dan elektronik memperoleh iklan kampanye, usaha kecil mendapatkan tambahan modal. Banyak orang sakit dijenguk dan mendapatkan bantuan pengobatan dari calon kepala daerah untuk meraih simpati masyarakat, masyarakat bisa makan dan minum secara gratis ketika para calon kepala daerah berkampanye dan berkunjung ke kampung mereka, pedagang asongan dan pedagang keliling mendapatkan berkah ketika kampanye akbar atau kampanye terbuka karena adanya keramaian dan itu dapat meningkatkan pendapatan mereka, contoh kecilnya saja insiden es tebu yang menimpa ARB ketika berada di Jambi, walaupun pembayaran es tebunya di tunda, tapi ketika ARB berkunjung ke Jambi es tebunya laris manis.

Sistem politik kita memang menciptakan biaya yang tinggi. Biaya ini yang harus ditanggung partai politik, anggota legislatif, dan pejabat eksekutif, sehingga membuat seorang anggota legislatif dan kepala daerah terpilih harus memberikan setoran kepada partai yang telah memilihnya. Biaya yang tinggi itu terjadi karena beberapa hal: penggunaan sistem pemilu proporsional daftar terbuka untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Sistem ini mengharuskan calon untuk membayar biaya pencalonan, kampanye dan saksi. Besarnya biaya pencalonan berbeda untuk setiap partai politik. Biaya kampanye menjadi berlipat, karena masing-masing calon mengerahkan seluruh daya dan kemampuannya untuk kampanye, karena merasa mempunyai peluang untuk menang. Biaya saksi harus dikeluarkan untuk menjaga agar perolehan suara tidak dicuri orang di tengah jalan. Dalam pemilihan pejabat eksekutif juga terdapat biaya pencalonan yang biasa disebut dengan uang perahu. Sistem pemilihan langsung dengan putaran kedua juga menjadikan biaya kampanye berlipat, karena calon harus berkampanye dua kali dan membayar biaya saksi juga dua kali.

Penerapan jadwal pemilu dilakukan meliputi pemilu legislatif, tiga bulan kemudian disusul pemilu yang kedua yaitu pemilu presiden, lalu pemilu yang ketiga, pilkada di berbagai daerah yang berlangsung selama lima tahun. Data yang peneliti dapatkan dari web kemendagri

sampai dengan Oktober 2013, di Indonesia saat ini ada 533 Provinsi kabupaten dan kota, artinya selama kurun waktu lima tahun pilkada yang akan diselenggarakan sebanyak 533 kali juga dan jumlah itu akan terus bertambah karena pemerintah masih terus membuka kesempatan bagi daerah untuk melakukan pemekaran. Sepertinya hanya ada tiga pemilu, tetapi dalam kurun lima tahun bisa sampai tujuh kali pemilu, yaitu: pemilu legislatif, pemilu presiden putaran pertama, pemilu presiden putaran kedua, pilkada gubernur putaran pertama, pilkada gubernur putaran kedua, pilkada bupati/walikota putaran pertama, dan pilkada bupati/walikota putaran kedua. Semakin banyak pemilu semakin banyak biaya kampanye yang harus ditanggung partai politik dan calon.

Tidak adanya pembatasan dana kampanye. Undang-undang pemilu, meskipun membuat banyak ketentuan tentang dana kampanye, namun sesungguhnya tidak ada pembatasan dana kampanye. Undang-undang pemilu menyebutkan adanya pembatasan sumbangan perseorangan dan perusahaan, tetapi karena sumbangan calon dan partai politik tidak dibatasi, maka ketentuan itu jadi tak berarti. Tidak adanya pembatasan belanja atribut kampanye (baik secara nominal, metode, maupun peralatan), mendorong partai politik dan calon melakukan kampanye besar-besaran. Mereka beranggapan, bahwa jika berkampanye secara intensif, maka mereka akan berhasil meraih hati dan suara masyarakat.

Memang ada korelasi antara tingginya biaya politik dalam pilkada langsung dengan perilaku korupsi yang menimpa kepala daerah di Indonesia, tapi hal itu bukan satu-satunya faktor penyebab seorang kepala daerah menjadi korup, sehingga wacana kemendagri untuk merubah sistem pemilihan kepala daerah dikembalikan kepada DPR juga bukan solusi yang akan memberikan jaminan bahwa kepala daerah tidak akan korupsi lagi. Solusi itu hanya akan memindah tangankan praktek korupsi dari menyuap rakyat menjadi menyuap DPRD, kalau hanya memindah tangankan tentu masih akan lebih baik jika pemilihan kepala daerah tetap dilakukan secara langsung oleh rakyat, selain memberikan pendidikan politik bagi rakyat pemilihan

langsung juga memberikan pengalaman demokrasi yang sesungguhnya bagi rakyat.

### Supremasi Hukum Sebagai Solusi

Artidjo Alkostar, mengutip pendapat Jamil, mengatakan keruntuhan bangsa besar romawi ditandai oleh ketidakmampuan mengendalikannya hawa napsu. Para pejabat negara lebih mengutamakan interes dan kepentingan pribadi. Hukum tidak lagi dihargai sebagaimana mestinya. Hal yang sama terjadi di dunia islam. Sebelum jatuhnya Kota Baghdad yang pernah menjadi peradaban dunia ketangan bangsa tartar yang yang berarti berakhirnya Dinasti Abbasiyah, para petinggi Abbasiyah pada umumnya hanya mengutamakan kepentingan pribadi, keluarga dan golongan dari pada kepentingan bangsa dan negara. Mereka suka bermewah-mewah menurut hawa napsu.<sup>16</sup> Hal yang sama juga akan terjadi dengan Indonesia. Karakter korupsi yang dimiliki oleh para pemimpin di negara ini, jika tidak segera diberantas, maka dapat dipastikan bahwa negara Indonesia akan terus berada dalam keterpurukan, sehingga cita-cita dan tujuan bernegara Indonesia seperti yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 tidak akan pernah dapat terwujud.

Muladi mengatakan bahwa timbulnya korupsi dan kejahatan HAM tidak terlepas dari kekuasaan yang tidak terkontrol atau penyalahgunaan kekuasaan. Menurut Muladi, mengingat seringnya dikatakan bahwa sumber atau kesempatan korupsi adalah pemberian monopoli kekuasaan kepada seseorang atau lembaga disertai dengan kewenangan untuk melakukan diskresi secara luas (perpajakan, bea cukai, penegakan hukum, imigrasi) maka harus ada pengawasan dan pengendalian yang ketat terhadap kewenangan monopolistik dan diskresioner tersebut.<sup>17</sup>

Hans Kelsen, dalam demokrasi modern, berpendapat bahwa apa yang terjadi dewasa ini di negara-negara yang mengatasnamakan negara demokrasi, ternyata tidak sepenuhnya memahami proses keterwakilan ini. Prinsip keterwakilan yang dipahami oleh Hans Kelsen ternyata berorientasi pada ada tidaknya proses pertang-

gungjawabnya terhadap pemilih. Ini artinya, demokrasi dalam konteks perwakilan mengharuskan adanya pertanggungjawaban yang besar, terutama secara moral, kepada para pemilihnya dan bukan pertanggungjawaban terhadap partai politik yang mengusungnya.<sup>18</sup> Kita, dalam hal ini tentu, dapat melakukan perubahan besar dalam menyusun sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dengan mengatur sedemikian rupa pola pertanggungjawaban yang besar yang dimaksud oleh Hans Kelsen yang harus dilakukan oleh pasangan kepala daerah, terutama secara moral, kepada para pemilihnya, dan bukan pertanggungjawaban terhadap partai politik yang mengusungnya.

Tahir Azhary menyatakan bahwa pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat diwujudkan dalam sistem pemerintahan yang merefleksikan tatanan hukum yang responsif sesuai dengan kehendak masyarakat. Asumsi tersebut merujuk pada konsep plato yang dikenal dengan *nomoi* yang menyatakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik didasarkan pada pengaturan hukum yang baik. Asumsi ini menunjukkan bahwa *good governance* hanya dapat diwujudkan dalam negara hukum.<sup>19</sup> Artinya pemerintah harus bisa melahirkan peraturan perundang-undangan yang benar-benar dibutuhkan masyarakat dan mampu memberikan jaminan bahwa hak-haknya tidak akan terenggut dengan adanya peraturan perundangan itu, rakyat sudah sangat marah dengan perilaku korupsi yang dilakukan oleh pemangku jabatan di negeri ini, sehingga sudah selayaknya pemerintah melakukan kebijakan-kebijakan yang strategis untuk menumpas korupsi sampai keakar-akarnya dengan menegakan supremasi hukum dan memperbaiki sistem yang rentan korup.

Tingkat perkembangan korupsi yang demikian luar biasa menurut Yudi Kristiana disebabkan oleh penanganan korupsi belum sesuai de-

<sup>16</sup> Artidjo Alkostar, *op.cit.*, hlm. 166.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 175.

<sup>18</sup> Thalbah, "Teori demokrasi Dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen", *Jurnal Hukum*, Vol. 16 No. 3, Juli 2009, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, hlm. 419.

<sup>19</sup> Muhammad Syaraif Nur, "Hakikat Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Jurnal Masalah-masalah Hukum*, Jilid 41, No. 1 Januari 2012, Semarang: Fakultas Hukum Undip, hlm. 52.

ngan harapan publik.<sup>20</sup> Menurut penulis, selain karena penanganan korupsi belum maksimal juga harus ada pembenahan sistem dalam pemilihan kepala daerah dengan tidak mengembalikannya pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Sistem yang dimaksudkan dimulai dari internal partai dalam mencalonkan kader harus berdasarkan integritas, kredibilitas, dan track record yang baik, tidak hanya menitikberatkan pada kemampuan logistik dan sumbangan material semata kepada parpol.

Pilkada langsung juga harus mampu meminimalisasi potensi munculnya problem terkait budaya politik masyarakat, regulasi dan teknis penyelenggaraan. Undang-undang pilkada harus mampu membedakan antara politik uang dan biaya politik yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan pilkada langsung, menghilangkan unsur kapitalisasi pilkada, menekan biaya operasional yang penyelenggaraan dan pembiayaannya tidak membebani pemerintah daerah. Pemerintah juga harus menjamin dengan melakukan pengawasan secara intensif dalam pelaksanaan pilkada bahwa seluruh pelaku politik, masyarakat dan penyelenggara bertindak berdasarkan peraturan yang berlaku, dengan menerapkan sanksi yang tegas bagi para pelanggarnya. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah juga harus mampu menjamin kepala daerah yang terpilih adalah calon yang memiliki integritas dan kapasitas, punya rekam jejak tak tercela dalam kasus hukum dan moral, serta memahami dan memihak pada kepentingan publik. Pilkada juga harus didesain sejak awal untuk mencegah disharmoni kepala daerah dan wakilnya untuk menghindarkan wakil kepala daerah mundur ditengah jalan karena tidak bersesuaian lagi dengan kepala daerah, penyelenggara pemilukada juga harus netral dan tidak memihak kepada *incumbent* ataupun pihak tertentu.

Negara hukum demokratis juga memberikan kewajiban kepada pemerintahnya untuk memberikan pendidikan politik kepada masyarakatnya. Penyelenggara pemilu, oleh karena itu

harus memberikan pendidikan politik kepada masyarakat. Pendidikan politik bukan hanya dilakukan oleh KPU tapi juga, partai politik, dan para calon legislatif dan calon pasangan kepala daerah. Langkah selanjutnya yang dapat ditempuh adalah menerapkan prinsip *equality before the law* dan supremasi hukum secara tegas bagi siapapun pelaku korupsi dengan kewajiban mengembalikan semua harta bergerak dan tidak bergerak yang didapatkan dari hasil korupsi (pemiskinan koruptor).

#### Penutup Simpulan

Pembahasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa terdapat korelasi antara perilaku korupsi kepala daerah dengan pilkada langsung. Korelasi itu terjadi, karena pemilihan kepala daerah secara langsung memerlukan biaya politik yang besar sehingga setelah terpilih pejabat yang bersangkutan berusaha untuk mengembalikan biaya politik yang telah dikeluarkan selama proses pemilihan plus tambahan modal untuk mencalonkan kembali. Politik uang sekarang sudah menjadi hal yang biasa terjadi dalam setiap pesta demokrasi, hal itu biasa dilakukan oleh calon kepala daerah agar mendapatkan suara dan menang dalam pemilukada.

#### Saran

Menyikapi hal ini, yang paling penting untuk dilakukan adalah memberikan pendidikan politik yang dilakukan secara intensif, bukan hanya menjelang pemilukada kepada masyarakat yang dilakukan secara bersama antara pemerintah dan partai politik. Dalam bidang hukum hal yang dapat dilakukan adalah meregulasi secara tepat pasal yang mengatur mengenai pembatasan dana kampanye dan penerpaan sanksi hukum secara tegas bagi pelaku *money politic* dalam pilkada. Solusi yang dapat dilakukan dalam internal partai adalah perubahan sistem yang dilakukan mulai dari perekrutan pada tingkatan internal partai politik pada saat pencalonan kepala daerah sampai dengan pengawasan secara intensif yang melibatkan masyarakat secara aktif terhadap semua kebijakan pemerintahan di daerah.

<sup>20</sup> Yudi Kristina, *Pendekatan Kritis Terhadap Realitas Kinerja Kejaksaaan*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional tentang "Strategi Peningkatan Kinerja Kejaksaaan Republik Indonesia", Semarang: FH UNDIP, tanggal 29 Nopember 2008, hlm. 1

#### Daftar Pustaka

- Abidin, Said Zainal. "Pemberantasan Korupsi dan Strategi Alternatif Pengelolaan BUMN". *Jurnal sekretarian Negara RI*. No. 16 Mei 2010. Jakarta: Sekretariat Negara RI;
- Alkostar, Artidjo. "Korelasi Korupsi politik Dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara modern (Telaah tentang Praktik korupsi Politik dan Penanggulangannya)". *Jurnal Hukum*. Vol. 16. Edisi Khusus. Oktober 2009. Yogyakarta: Fakultas Hukum UII;
- Azhar. "Peranan Biro Anti Korupsi dalam Mencegah Terjadinya Korupsi di Brunei Darussalam". *Jurnal Litigasi*. Vol.10. Tahun 2009. Bandung: Fakultas Hukum Unpas;
- Fitriciada, Aidul. "Reformasi Pemilu dan Agenda Konsolidasi Demokrasi Perspektif Ketatanegaraan". *Jurnal Jurisprudence*. Vol. 1 No. 2 September 2004. Surakarta: Fakultas Hukum Muhammadiyah Surakarta;
- Hakim, Lukman. "Implikasi Pilkada Langsung Terhadap Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyusunan Program Pembangunan Daerah". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 3. No. 1 Juni 2010. Malang: Fakulats Hukum Widya Gama;
- Hamidi, Jazim. "Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Public)". *Jurnal Hukum*. Vol. 18. No. 3. Juli 2011. Yogyakarta: Fakultas Hukum UII;
- Husodo, Adnan Topan. tanpa tanggal. *Mengantisipasi Maraknya Korupsi Pemilu*. Tersedia pada web: <http://antikorupsi.org/id/content/mengantisipasi-maraknya-korupsi-pemilu>. Diakses tanggal 30 September 2013;
- Kristina, Yudi. *Pendekatan Kritis Terhadap Realitas Kinerja Kejaksaan*. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional tentang "Strategi Peningkatan Kinerja Kejaksaan Republik Indonesia". Semarang: FH UN-DIP. tanggal 29 Nopember 2008;
- Kulsum, Umi. "Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam Melakukan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi". *Jurnal Jure Humano*. Vol. 1. No. 3. Tahun 2009. Banten: Fakultas Hukum Untirta;
- MD, Mahfud. "Capaian Dalam Proyeksi Kondisi Hukum Indonesia". *Jurnal hukum*. Vol. 16. No. 3. Juli 2009. Yogyakarta: Fakultas Hukum UII;
- Nur, Muhammad Syaraif. "Hakikat Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan". *Jurnal Masalah-masalah Hukum*. Jilid 41. No. 1 Januari 2012. Semarang: Fakultas Hukum Undip;
- Nurdin, Encep Syarif. "Pembangunan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) dan Pemberantasan Korupsi". *Jurnal Sekretariat Negara RI*. No. 18. November 2010. Jakarta: Sekretariat Negara RI;
- Poerwadarminta, WJS. 1982. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusataka Utama;
- Simamora, Janpatar. "Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis". *Jurnal Mimbar Hukum*. Vol. 23 No. 1. Februari 2011. Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM;
- Supanji, Hendarman. "Kebijakan Strategis dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi". *Jurnal Sekretariat Negara RI*. No. 13. Agustus 2009. Jakarta: Sekretariat Negara RI;
- Suwitri, Sri. "Pemberantasan Korupsi di Indonesia; Sebuah Upaya Reformasi Birokrasi". *Dialogue Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik*. Vol. 4 No. 1. Januari 2007. Semarang: Magister Administrasi Publik UN-DIP;
- Thalhah. "Teori demokrasi Dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen". *Jurnal Hukum*. Vol. 16 No. 3. Juli 2009. Yogyakarta: Fakultas Hukum UII.