

# Jurnal DINAMIKA HUKUM

Dampak Hubungan Industrial yang Bersifat Kapitalistik terhadap Harmonisasi Hubungan Industrial Pengusaha dengan Pekerja (Studi Kasus Di Pt Fiscoos South Pacific Kabupaten Purwakarta)  
H. Gunarto

Politik Hukum *Judicial Review* di Indonesia  
Kartono

Problematika Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung (Dalam Perspektif Sosiologis)  
Djauhari

Rekonstruksi Sistem Pemungutan Pajak Penghasilan (PPh) Badan Berbasis Nilai Keadilan  
Amin Purnawan

Pengaruh Perkembangan IPTEK terhadap Permasalahan Hak  
Munsharif Abdul Chalim

Pengaruh Perkembangan Teknologi Informasi terhadap Keabsahan Perjanjian dalam Perdagangan secara Elektronik (*E-Commerce*) di Era Globalisasi  
Lathifah Hanim

Aspek Hukum Perbankan Syariah dan Implementasinya di Indonesia  
H. M. Ali Mansyur

Tantangan Ekonomi Syariah dalam Menghadapi Masa Depan Indonesia di Era Globalisasi  
Anis Mashdurohatun

Sistem Hukum Barat, Sistem Hukum Adat, dan Sistem Hukum Islam, Menuju Sebagai Sistem Hukum Nasional Sebuah Ide yang Harmoni  
H. Mustaghfirin

Penafsiran Sistematis terhadap Konsep "Setiap Anak" Berhak untuk Mengetahui Orang Tuanya dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang Undang No.23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak  
Trusto Subekti

Analisis Hukum terhadap Faktor-Faktor yang Melatarbelakangi Terjadinya Nikah *Sirri* dan Dampaknya terhadap Perempuan (Istri) dan Anak-Anak  
Siti Ummu Adillah

Peran Bank Indonesia dalam Penanggulangan Tindak Pidana Perbankan  
Budiyono

Sistem Pertanggungjawaban Perkara Korupsi dalam Rangka Percepatan Penyelamatan Uang Negara  
Jawade Hafidz

Rekonstruksi Pertanggungjawaban Pidana terhadap Tindak Pidana Korupsi APBD yang Dilakukan oleh Anggota DPRD  
Noor Aziz Said

Pancasila Sebagai "*Screening Board*" Dalam Membangun Hukum Di Tengah Arus Globalisasi Dunia Yang Multidimensional  
Kuat Puji Prayitno



FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN  
PURWOKERTO JAWA TENGAH

ILMU HUKUM	Volume 11	Edisi Khusus	Hlm 1-162	Purwokerto Februari 2011	ISSN 1410-0797
------------	-----------	--------------	-----------	-----------------------------	----------------

Jurnal Dinamika Hukum  
Vol. 11 Edisi Khusus Februari 2011

## Jurnal Dinamika Hukum

Jurnal Dinamika Hukum adalah wadah informasi dan komunikasi di bidang hukum yang berisi artikel ilmiah hasil penelitian, gagasan konseptual, resensi buku dan kajian lain yang berkaitan dengan Ilmu Hukum.  
Terbit tiga kali setahun pada bulan Januari, Mei dan September  
ISSN 1410-0797

**Ketua Penyunting**  
Agus Raharjo

**Wakil Ketua Penyunting**  
Manunggal Kusuma Wardaya

**Sekretaris**  
Tedi Sudrajat

**Penyunting Pelaksana**  
J. Suhardjana  
Angkasa  
Tri Lisiani Prihatinah  
Muhammad Fauzan  
Abdul Aziz Nasihuddin  
Antonius Sidik Maryono  
Pramono Suko Legowo  
Ketut Karmi Nurjaya

**Sekretariat**  
Wismaningsih  
Rahadi Wasi Bintoro  
Dody Nur Andriyan  
Ali Lukmanto

### Alamat Penyunting dan Tata Usaha :

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman  
Jl. H.R. Boenyamin No.708, Grendeng, Purwokerto, 53122  
Tlp. 0281-638339. Fax. 0281-638339.  
Situs : <http://jurnaldinamikahukum.wordpress.com>  
E-mail: [jurnal.dinamikahukum@gmail.com](mailto:jurnal.dinamikahukum@gmail.com) atau [fh@unsoed.ac.id](mailto:fh@unsoed.ac.id)

---

**JURNAL DINAMIKA HUKUM** merupakan jurnal nasional terakreditasi berdasarkan Keputusan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 51/DIKTI/Kep/2010 tentang Hasil Akreditasi Berkala Ilmiah (Periode I Tahun 2010) tertanggal 5 Juli 2010

---

Penyunting menerima naskah yang belum pernah dipublikasikan dalam media lain.  
Naskah diketik rapi di atas kertas kuarto/A4 dengan spasi ganda sejumlah 20-30 halaman.  
Penulisan naskah harus sesuai dengan pedoman penulisan.

---

## Salam Redaksi

Ada banyak cara untuk menunjukkan simpati atau sebaliknya kepada publik atau lebih khusus lagi bagi konstituennya. Para petinggi DPR yang sebelumnya dianggap tak pka dan tak peduli dengan suara dan penderitaan rakyat karena hendak membangun gedung DPR baru yang lebih megah (padahal yang lama pun masih layak dioperasikan), mencoba untuk menarik kembali simpati rakyat dengan menggulirkan Panitia Khusus Hak Angket Perpajakan DPR. Pembentukan Pansus ini lebih banyak di latar belakang oleh penyelesaian dan persidangan Kasus Gayus Tambunan yang ternyata menjalar ke mana-mana hingga menjadi komoditas politik karena ada indikasi keterlibatan orang politik dalam mark-up pajak, meski hal ini kemudian dibantah oleh yang bersangkutan.

Sayang seribu sayang, pembentukan Pansus Hak Angket Perpajakan DPR ini tak berjalan mulus. Partai pengusung (Golkar, PDI-P, PKS, Hanura dan Gerindra) akhirnya harus mengakui keunggulan partai yang menolak pembentukan Pansus (Demokrat, PAN, PPP, PKB). Voting ini juga diwarnai dengan pembelotan anggota partai yang menolak, yaitu Lily Wahid dan Effendy Choirie. Alih-alih mendapatkan simpati rakyat karena pembentukan Pansus, akhirnya malah kandas. Bagi PKB, proses ini pun menyisakan masalah dengan adanya suara yang tak separtai dalam partai itu sendiri. Itulah kejamnya voting.

Pelajaran yang bisa kita petik dari peristiwa tersebut adalah bahwa upaya menarik simpati rakyat atau mengembalikan kepercayaan rakyat pada lembaga negara seperti DPR, tak perlu membuat sesuatu yang bersifat "mercusuar" namun akhirnya tak berwujud. Masyarakat membutuhkan sentuhan langsung dan kepedulian sebagai wujud dari kepekaan anggota DPR pada konstituennya, bukan pada langkah yang nampaknya "besar" dari segi komoditas politik, akan tetapi lemah dalam hal pengabdianya kepada rakyat. Nampaknya ungkapan bahwa vox populi vox dei (suara rakyat adalah suara Tuhan) sudah tak bermakna lagi, atau malah Tuhan sendiri sudah dikibuli.

Tak dapat dipungkiri bahwa sebenarnya DPR sendiri bukanlah tempat yang bersih. Bukan hanya Gayus Tambunan yang telah mencemari institusinya sendiri dengan melakukan penyalahgunaan wewenang, banyak pula anggota DPR yang melakukan hal serupa. Anggota Komisi III DPR RI Fraksi PDIP, Gayus Lumbuun membenarkan hasil survei Cluster For Security and Justice yang menyatakan 78 persen kalangan menyebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga terkorup. Kalau sudah begini, apakah rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara demokrasi bisa membentuk semacam Pansus untuk menyelesaikan persoalan korupsi di tubuh DPR. Nampaknya ini perlu menjadi renungan apabila lembaga penegak hukum termasuk KPK sudah tak mampu lagi menangani korupsi di negeri yang penuh warna ini.

Purwokerto, Maret 2011

Ketua Penyunting

Agus Raharjo

## DAFTAR ISI

Salam Redaksi .....	i
Daftar isi.....	ii
Dampak Hubungan Industrial yang Bersifat Kapitalistik terhadap Harmonisasi Hubungan Industrial Pengusaha dengan Pekerja (Studi Kasus Di Pt Fiscous South Pacific Kabupaten Purwakarta) H. Gunarto.....	1
Politik Hukum <i>Judicial Review</i> di Indonesia Kartono .....	14
Problematika Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung (Dalam Perspektif Sosiologis) Djauhari .....	23
Rekonstruksi Sistem Pemungutan Pajak Penghasilan (PPh) Badan Berbasis Nilai Keadilan Amin Purnawan .....	34
Pengaruh Perkembangan IPTEK terhadap Permasalahan Hak Munsharif Abdul Chalim .....	45
Pengaruh Perkembangan Teknologi Informasi terhadap Keabsahan Perjanjian dalam Perdagangan secara Elektronik ( <i>E-Commerce</i> ) di Era Globalisasi Lathifah Hanim.....	56
Aspek Hukum Perbankan Syariah dan Implementasinya di Indonesia H. M. Ali Mansyur .....	64
Tantangan Ekonomi Syariah dalam Menghadapi Masa Depan Indonesia di Era Globalisasi Anis Mashdurohatun .....	72
Sistem Hukum Barat, Sistem Hukum Adat, dan Sistem Hukum Islam Menuju Sebagai Sistem Hukum Nasional Sebuah Ide yang Harmoni H. Mustaghfirin.....	84
Penafsiran Sistematis terhadap Konsep "Setiap Anak" Berhak untuk Mengetahui Orang Tuanya dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang Undang No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak Trusto Subekti .....	91
Analisis Hukum terhadap Faktor-Faktor yang Melatarbelakangi Terjadinya Nikah <i>Sirri</i> dan Dampaknya terhadap Perempuan (Istri) dan Anak-Anak Siti Ummu Adillah .....	98
Peran Bank Indonesia dalam Penanggulangan Tindak Pidana Perbankan Budiyono .....	107
Sistem Pertanggungjawaban Perkara Korupsi dalam Rangka Percepatan Penyelamatan Uang Negara Jawade Hafidz.....	116
Rekonstruksi Pertanggungjawaban Pidana terhadap Tindak Pidana Korupsi APBD yang Dilakukan oleh Anggota DPRD Noor Aziz Said .....	128

Pancasila Sebagai "Screening Board" Dalam Membangun Hukum Di Tengah Arus Globalisasi Dunia Yang Multidimensional Kuat Puji Prayitno .....	142
Biodata Penulis .....	157
Indeks .....	159

Abstrak

The screening board is the process of screening of legal and regulations of state which have the function of filter, especially about content of laws. Characterized by controlling substance of laws, "screening board" in this research, what are the impact of the regime, status of the constitution, the structure of government and the political system in the state of the world. While in the other hand, there are some, the writer used qualitative research with comparative method. The conclusion have concluded as follows, the implementation of the screening process for providing a final result, which is significant, affects the following: (1) the influence on legal policy, (2) the increasing number of the laws and regulations without effect of the implementation of Pancasila.

*Keywords:* screening, substance, regulatory, constitution

Kata Kunci

Penelitian ini mengkaji tentang pelaksanaan fungsi penyaringan undang-undang pada lembaga pemerintahan sebagai alat kontrol terhadap undang-undang yang diterbitkan pemerintah. Ditinjau dari aspek substansi, pelaksanaan fungsi penyaringan undang-undang ini berkaitan dengan kedudukan Pancasila sebagai dasar negara, struktur pemerintahan, dan sistem politik yang berlaku. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan komparatif. Kesimpulan yang dapat ditarik dari penelitian ini adalah: (1) pengaruh yang signifikan terhadap kebijakan hukum, (2) peningkatan jumlah undang-undang dan peraturan yang diterbitkan tanpa memperhatikan pelaksanaan Pancasila.

*Kata Kunci:* Penyaringan, substansi, peraturan, konstitusi

Penelitian ini mengkaji tentang pelaksanaan fungsi penyaringan undang-undang pada lembaga pemerintahan sebagai alat kontrol terhadap undang-undang yang diterbitkan pemerintah. Ditinjau dari aspek substansi, pelaksanaan fungsi penyaringan undang-undang ini berkaitan dengan kedudukan Pancasila sebagai dasar negara, struktur pemerintahan, dan sistem politik yang berlaku. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan komparatif. Kesimpulan yang dapat ditarik dari penelitian ini adalah: (1) pengaruh yang signifikan terhadap kebijakan hukum, (2) peningkatan jumlah undang-undang dan peraturan yang diterbitkan tanpa memperhatikan pelaksanaan Pancasila.

Penelitian ini mengkaji tentang pelaksanaan fungsi penyaringan undang-undang pada lembaga pemerintahan sebagai alat kontrol terhadap undang-undang yang diterbitkan pemerintah. Ditinjau dari aspek substansi, pelaksanaan fungsi penyaringan undang-undang ini berkaitan dengan kedudukan Pancasila sebagai dasar negara, struktur pemerintahan, dan sistem politik yang berlaku. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan komparatif. Kesimpulan yang dapat ditarik dari penelitian ini adalah: (1) pengaruh yang signifikan terhadap kebijakan hukum, (2) peningkatan jumlah undang-undang dan peraturan yang diterbitkan tanpa memperhatikan pelaksanaan Pancasila.

## PROBLEMATIKA PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG (DALAM PERSPEKTIF SOSIOLOGIS)

H. Djauhari  
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang

### Abstract

*Regional Head in a direct election indicates not yielded Regional Head of an ideal, in this case is suspected that some Regional Head who stumble legal cases of corruption. Such things can happen because of the democratic process in elections beginning with the starting pull of interest between the prospective head region with political parties on the one hand, and between candidates for the head area with his constituents on the other side. The implications of these conditions cause the cost of direct elections is quite expensive. With the number of political parties is quite large and there is no consciousness of the voters make choices based on conscience cannot be avoided in the elections always bring money politics (politics of money) / political horse-trading, and will bring leaders think moral hazard. These conditions are still just always happens in local elections democratic party directly. Such a case will be examined from a sociological aspect to bring up three issues, namely: the proliferation of political parties, money politics (money politics) / political horse-trading and the nature of moral hazard.*

**Keywords:** direct election problems, sociological perspectives

### Abstrak

Pilkada langsung mengindikasikan belum memberikan hasil Kepala Daerah yang ideal, dalam hal ini ditengarai adanya beberapa Kepala Daerah yang tersandung kasus hukum korupsi. Hal yang demikian dapat terjadi karena proses demokrasi dalam pilkada diawali dengan tolak tarik kepentingan antara calon kepala daerah dengan partai politik pengusungnya pada satu sisi, dan antara calon kepala daerah dengan para pemilihnya pada sisi yang lain. Implikasi dari kondisi demikian menyebabkan biaya pilkada secara langsung cukup mahal. Dengan jumlah partai politik yang cukup besar dan belum adanya kesadaran para pemilih menentukan pilihan berdasar hati nurani tidak dapat dihindari dalam pilkada selalu memunculkan *money politics* (politik uang)/politik dagang sapi, kemudian akan memunculkan pemimpin berpikir aji mumpung. Kondisi demikian masih saja selalu terjadi dalam pesta demokrasi pemilihan kepala daerah secara langsung. Hal yang demikian akan ditelaah dari aspek sosiologis dengan memunculkan tiga permasalahan, yaitu: proliferasi partai politik, *money politics* (politik uang)/politik dagang sapi dan sifat aji mumpung.

**Kata kunci:** problematika pilkada, secara langsung, perspektif sosiologis

### Pendahuluan

Ketika reformasi bergulir tahun 1998, politik hukum otonomi daerah, yang di masa Orde Baru tertuang didalam UU Nomor 5 Tahun 1974, kembali dipersoalkan karena dianggap sebagai instrumen otoriterisme pemerintah pusat. UU Nomor 5 Tahun 1974 kemudian diganti dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kembali meletakkan prinsip otonomi luas dalam hubungan antara Pusat dan Daerah. Gagasan tersebut di mulai dengan memunculkan wacana federalisme yang kemudian ditolak banyak kalangan.

Gagasan federalisme ditentang keras oleh banyak kalangan, karena selain bertendensi membuang warisan berharga dan pesan sejarah yang sangat luhur dari para pendiri negara yang sangat arif, juga dianggap bertentangan dengan ketentuan dalam Pembukaan UUD 1945 (sila ketiga Pancasila) sebagai menganut bentuk negara kesatuan. Padahal, yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945 adalah istilah persatuan bukan kesatuan. Sila ketiga Pancasila misalnya menyebut "Persatuan Indonesia". Sebenarnya, persatuan bangsa dapat terjadi baik

di dalam negara kesatuan maupun di dalam negara federal. Di Amerika Serikat, Jerman, dan Malaysia, misalnya, terjadi persatuan yang sangat kokoh meskipun mereka berbentuk negara federal. Sebaliknya, di Inggris dan Indonesia selalu dihantui separatisme, meskipun bentuk negaranya adalah kesatuan. Hal lain lagi adalah apa yang dialami oleh Uni Soviet dan Yugoslavia yang hancur berantakan setelah selama bertahun-tahun mereka hidup dalam bentuk federal.

Baik bentuk negara kesatuan maupun bentuk negara federal tidak terkait langsung dengan kuat atau lemahnya "persatuan" suatu bangsa. Istilah persatuan dan kesatuan itu masing-masing memang mempunyai makna yang berbeda. Persatuan merujuk pada "psikopolitik" ketika rakyat ingin bersatu dalam satu ikatan kebangsaan, sementara itu kesatuan merujuk pada "struktur politik" yang dipilih di dalam UUD sebagai bentuk negara. Persatuan yang kokoh dapat tumbuh dan berkembang baik di dalam negara kesatuan maupun di dalam negara federal, sebaliknya perpecahan dapat muncul di dalam kedua bentuk negara tersebut.

Perdebatan yang menyangkut persoalan persatuan dan kesatuan itu akhirnya mengantar pada kesepakatan politik untuk tetap memilih sistem negara kesatuan dengan otonomi luas, tetapi dengan pembagian urusan antara Pusat dan Daerah menurut cara federalisme yang hanya menyerahkan hal-hal terbatas tertentu untuk diurus oleh Pusat. Dari perdebatan itulah akhirnya lahir UU tentang Pemerintah Daerah di era reformasi, yakni UU Nomor 22 Tahun 1999.

#### **Pembahasan Pemilihan Kepala Daerah dalam UU Nomor 22 Tahun 1999**

Keluarnya UU Nomor 22 Tahun 1999, pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilih-

an.<sup>1</sup> Untuk pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dibentuk Panitia Pemilihan. Ketua dan para Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua panitia Pemilihan merangkap sebagai anggota. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Pemilihan, tetapi bukan anggota.

Panitia pemilihan bertugas melakukan pemeriksaan berkas identitas mengenai bakal calon berdasarkan persyaratan yang telah ditetapkan, melakukan kegiatan teknis pemilihan calon dan menjadi penanggungjawab penyelenggaraan pemilihan. Bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah yang memenuhi persyaratan sesuai dengan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan, diajukan kepada DPRD untuk ditetapkan sebagai calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Setiap fraksi melakukan kegiatan penyaringan pasangan bakal calon sesuai dengan syarat yang ditetapkan. Setiap fraksi menetapkan bakal calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan menyampaikannya dalam rapat paripurna kepada pimpinan DPRD. Dua fraksi atau lebih dapat secara bersama-sama mengajukan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Setiap anggota DPRD dapat memberikan suaranya kepada satu pasang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dari pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD. Pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden. Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan. Kepala Daerah dilantik oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas

<sup>1</sup> Iemas Masithoh M. Noor, "Dinamika Pelaksanaan Fungsi legislasi DPRD Provinsi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", *Jurnal Litigasi* Vol. 10 (1) Tahun 2009, Universitas Pasundan Bandung, hlm. 104

nama Presiden. Sebelum memangku jabatannya, Kepala Daerah mengucapkan sumpah/janji.

Pelaksanaan demokrasi pilkada berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 ternyata masih dirasa kurang memuaskan oleh karenanya perlu diadakan perubahan lagi, kemudian lahir UU Nomor 32 Tahun 2004.<sup>2</sup> Ketika UU Nomor 22 Tahun 1999 dilaksanakan, perkembangan di lapangan ternyata menimbulkan berbagai masalah yang tidak diduga sebelumnya, seperti semakin maraknya KKN.

Sejak lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999, posisi DPRD menjadi sangat kuat. Lembaga ini bukan lagi menjadi bagian dari pemerintah daerah melainkan menjadi lembaga legislatif daerah yang sejajar dengan (dan dapat meminta, menerima, menolak dan menjatuhkan mosi kepada) Kepala Daerah. Anggota-anggota DPRD tidak dapat *di-recall*, kewenangannya sangat besar dan kuat karena lembaga inilah yang memilih secara final kepala daerah untuk kemudian mengawasi, meminta laporan pertanggung jawaban, bahkan dapat menjatuhkannya.<sup>3</sup>

Perubahan yang begitu signifikan dari sistem lama itu ternyata kemudian menimbulkan masalah besar. KKN di daerah bukan semakin hilang melainkan semakin subur di bawah sistem baru itu. Dalam setiap pemilihan kepala daerah selalu muncul politik uang dalam bentuk pembelian suara anggota-anggota DPRD. Ada juga pemerasan terhadap kepala daerah dengan menjadikan laporan pertanggung jawaban tahunan sebagai alatnya DPRD dalam penanganan proyek-proyek.<sup>4</sup>

Menghadapi persoalan-persoalan seperti itu, muncul kemudian gagasan untuk mengubah UU Nomor 22 Tahun 1999, guna disesuaikan dengan perubahan UUD 1945 sekaligus menutup celah-celah KKN. Tetapi perubahan itu dilakukan, dengan tidak mengganti paradigma dan

visi yang dianut oleh UU Nomor 22 Tahun 1999. Salah satu hal yang paling menarik dan penting dari perubahan yang tertuang dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah menyangkut pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung. Pilkada langsung ini, selain ia bersifat demokratis sesuai dengan amanat konstitusi, sekaligus dimaksudkan juga untuk mengatasi politik dalam pemilihan kepala daerah melalui 'agen' atau 'calo', yakni DPRD.<sup>5</sup>

Selain tentang cara pemilihan kepala daerah, masalah hubungan hierarkis antara Provinsi dan Kabupaten/Kota serta tendensinya yang menimbulkan konflik antar daerah juga menjadi alasan yang cukup kuat untuk mengubah UU Nomor 22 Tahun 1999. Sejalan dengan itu, Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 juga telah melakukan amandemen atas Pasal 18 UUD 1945 melalui amandemen kedua yang ternyata menghendaki pengaturan tentang pemerintahan daerah secara berbeda dari yang diatur di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999.

Bunyi asli (sebelum amandemen kedua) Pasal 18 UUD 1945 adalah: Pembagian daerah Indonesia atau daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwa *pertama*, oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsge-*

<sup>2</sup> Amir F Kotarumalos, "Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Suatu Upaya Membangun Demokrasi Diranah Lokal", *Jurnal Hipotesa* Vol. 3 (1) Mei 2008, STIA Alazka, hlm.61

<sup>3</sup> Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hlm. 229.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 230.

<sup>5</sup> Bandingkan dengan Ni'matul Huda, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dalam Perspektif Yuridis", *Jurnal Hukum Respublica* Vol. 4 (2) Tahun 2005, Universitas Lancang Kuning Pekanbaru, hlm. 131-157; Sulandi, "Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Oleh Rakyat: Sebuah Upaya Mengurangi Money Politic, Penguatan Kedaulatan Rakyat, Dan Menggeser Arah Pertanggungjawaban Kepala Daerah", *Jurnal Legality* Vol. 12 (12) Tahun 2004, FH UMM, hlm. 179-192.

*menschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonomi akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Kedua, dalam teritori negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volks-gemenschappen*, seperti di Jawa dan Bali, negeri Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Adapun isi hasil Amandemen Kedua UUD 1945 dituangkan di dalam Pasal 18, 18A, dan 18B yang selengkapnya menentukan:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A :

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B :

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Perubahan isi Pasal 18 UUD 1945 itu menghendaki pengaturan secara lain yang lebih ketat dari yang diatur oleh UU Nomor 22 Tahun 1999, yang kemudian beberapa isi perubahan yang kemudian dituangkan di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, meliputi prinsip otonomi, pembagian urusan, dan hubungan hierarkis; pemilihan kepala daerah; pertanggungjawaban kepala daerah; sistem pengawasan; keuangan daerah; kepegawaian daerah; dan pemberhentian kepala daerah.

#### Pemilihan Kepala Daerah dalam UU Nomor 32 Tahun 2004

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan ditetapkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokratis, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, me-

melihara hubungan yang serasi antara Pemerintah dan Daerah serta antar Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan figur Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap melakukan perubahan ke arah yang lebih baik.<sup>6</sup>

Sejalan dengan pengembangan sarana demokrasi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mendasarkan Pancasila dan UUD 1945 serta UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh Rakyat yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil melalui pemungutan suara.<sup>7</sup> Proses pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan melalui beberapa tahapan dimulai dari masa persiapan dan tahap pelaksanaan meliputi: persiapan pemilihan, penyelenggaraan pemilihan, penetapan pemilih, pendaftaran dan penetapan pasangan calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, serta penetapan pasangan calon terpilih, pengesahan dan pelantikan.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004, dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik, yang harus memenuhi persyaratan sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 58 UU Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat: a). bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; b). setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara,

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah; c). Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat; d). Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun; e). sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari dokter; f). Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lambat 5 (lima) tahun atau lebih; g). tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; h). mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya; i). menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan; j). tidak sedang memiliki tanggungan hutang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara; k). tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; l). tidak pernah melakukan perbuatan tercela; m). memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak; n). menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri; o). belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama dan, p). tidak dalam status sebagai pejabat kepala daerah. Terkait dengan persyaratan sebagaimana tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi telah melakukan pengujian sebagai penegasan terhadap ketentuan dalam Pasal 58 f, tentang Mantan Narapidana, dan Pasal 58 o.

Ketentuan Pasal 58 f yang pada intinya calon harus memenuhi syarat berupa tidak pernah dijatuhi hukuman pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap melakukan tindak pidana yang diancam hukuman

<sup>6</sup> Muhammad Zein Abdullah, "Strategi Komunikasi Politik Dan Penerapannya Pada Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Di Indonesia; Menuju Pemilu Yang Berkualitas", *Jurnal Observasi* Vol. 6 (1) Tahun 2008, Balai Pengkajian Dan Pengembangan Informasi Wilayah II Bandung, hlm. 101

<sup>7</sup> Ikhwan Syahrani, "Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Secara Demokratis Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004", *Jurnal Hukum Republica* Vol. 4 (2) tahun 2005, Universitas Lancang Kuning Pekanbaru, hlm. 170

penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih. Pasal ini dapat ditafsirkan luas sekali termasuk kejahatan yang dilakukan dalam rumah tangga, atau suatu delik culpa tetapi ancaman hukumannya lima tahun atau lebih. Padahal yang bersangkutan hanya dihukum beberapa bulan. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 13/PUU-V/2007 berpendapat bahwa ketentuan *a quo* berlaku dengan mengecualikan tindak pidana yang timbul karena kealpaan ringan (*culpa lewis*), dan tidak menyangkut kejahatan politik. Dalam perkembangannya pengujian terhadap Pasal 58 f UU Nomor 32 Tahun 2004, Mahkamah Konstitusi mengabulkan pembatasan pasal tersebut dengan persyaratan antara lain yang bersangkutan telah lima tahun sejak selesai menjalani hukuman, terus terang, tidak mengulang ulang perbuatannya. Persyaratan ini memungkinkan seseorang bekas narapidana mencalonkan diri sebagai calon Kepala Daerah, selain mengembalikannya citra seseorang dari stigma seorang penjahat yang tidak dapat menjadi orang baik sekalipun telah menebus dosanya dengan menjalani hukuman di lembaga permasyarakatan.

Sementara itu mengenai Masa Jabatan Kepala Daerah, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 58 huruf o yang menyatakan bahwa "belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama", keputusan pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi terkait dengan kasus Calon Bupati dalam Pemilihan Umum kepada daerah/wakil kepala daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010, sebagaimana yang tertuang dalam Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008, telah memberikan batasan Kepala Daerah. Pembatasan di maksud dapat diimplementasikan oleh Undang-undang dalam bentuk : (i) pembatasan dua kali berturut-turut dalam jabatan yang sama, atau (ii) pembatasan dua kali yang berturut-turut, atau (iii) pembatasan dua kali dalam jabatan yang sama di tempat yang berbeda. Oleh karena itu pembatasan dimaksud terbuka bagi pembentuk Undang-undang sebagai pilihan kebijakan, maka hal demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945. Penafsiran tersebut di atas

belum menjawab persoalan apakah jika seorang Wakil Bupati di tengah masa jabatannya menggantikan Bupati, karena Bupati berhalangan tetap, sehingga kurang dari lima tahun dianggap satu kali masa jabatan ataukah tidak, demikian juga apakah seorang Bupati yang diangkat dan ditetapkan sebagai Bupati berasaskan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, kemudian di tengah masa jabatannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dicabut dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dianggap telah menjabat satu kali masa jabatan ataukah tidak.

Untuk menjawab hal tersebut Mahkamah Konstitusi mengembangkan penafsiran sehingga sekalipun terdapat perubahan Undang-undang (UU Nomor 22 Tahun 1999 dicabut dan diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 juncto PP Nomor 6 Tahun 2005) tetapi kedua Undang-undang tersebut menentukan batas masa jabatan sama yaitu lima tahun untuk satu kali masa jabatan, maka perhitungan satu kali masa jabatan tidak terhalang oleh adanya perubahan Undang-undang. Jika terjadi penggantian jabatan karena Bupati berhalangan tetap maka penggantian melanjutkan masa jabatan tersebut hingga habis masa jabatannya. Apakah sisa masa jabatan itu dihitung satu kali masa jabatan ataukah tidak didasarkan atas asas proporsionalitas dan rasa keadilan. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa separo masa jabatan atau lebih dihitung satu kali masa jabatan. Putusan Nomor 130-VI-PUU/2009 tanggal 17 Nopember 2009 intinya menyatakan jika seseorang telah menjabat Kepala Daerah atau sebagai pejabat Kepala Daerah separo atau lebih masa jabatan maka yang bersangkutan dihitung telah menjabat satu kali masa jabatan.<sup>8</sup>

Partai politik atau gabungan partai politik mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima bekas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum

<sup>8</sup> Eddy Asnawi, "Tinjauan Hukum dan Politik Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004", *Jurnal Hukum Respublica* Vol. 4 (2) Tahun 2005, Universitas Lancang Kuning Pekanbaru, hlm.164-165

anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan. Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.

Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 59 ayat (2) menyebutkan: Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

Terkait ketentuan Pasal 59 ayat (2) di atas, pernah dimintakan *judicial review*<sup>9</sup> oleh Ferr Tinggogoy dan kawan-kawan kepada Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan *judicial review* itu sehingga parpol-parpol yang tidak memiliki kursi di DPRD dapat mengajukan calon pasangan asalkan secara kumulatif memiliki minimal 15% suara pemilih di daerah yang bersangkutan. *Judicial review* Mahkamah Konstitusi atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengubah ketentuan bahwa pencalonan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah harus melalui parpol atau gabungan lebih dari satu parpol. Mahkamah Konstitusi hanya menetapkan bahwa parpol yang tidak memperoleh kursi di DPRD boleh mencalonkan secara gabungan asalkan jumlah suara gabungan itu mencapai sejumlah suara pemilih tertentu (15%).<sup>10</sup>

Mulai sejak tahun 2005 dengan bergulirnya waktu di era Reformasi hampir seluruh daerah di Nusantara telah melaksanakan pe-

milihan pimpinan daerah masing-masing dengan suasana demokratis sebagaimana yang dimatangkan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 1 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Dari hasil pesta demokrasi yang menghasilkan Gubernur dan Wakil Gubernur dan Bupati/Wakil Bupati serta Walikota/Wakil Walikota ternyata derap langkahnya dalam membangun daerah masing-masing masih sering menampakkan ketidaksesuaian janji yang disampaikan saat kampanye, bahkan masih banyak kepala daerah yang tersandung kasus hukum karena tindakan pelanggaran hukum yang dilakukan. Di samping itu dalam pesta demokrasi dalam pelaksanaan pilkada sering terjadi kasus sengketa mengenai perolehan hasil suara yang melibatkan para pendukung masing-masing calon, yang berujung pada pertikaian. Bahkan juga banyak dari Kepala Daerah yang terjerat kasus hukum. Menyikapi hal demikian, akhir-akhir ini muncul dari berbagai tokoh masyarakat, para pejabat pemerintah dan para tokoh politik melontarkan pemikiran pemilihan Gubernur tidak perlu dipilih langsung oleh rakyat tetapi cukup dipilih oleh DPR.

Fenomena di atas mengindikasikan bahwa tampilnya seorang Kepala Daerah apakah Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota yang telah memenuhi berbagai persyaratan sesuai aturan hukum yang berlaku, serta membutuhkan pengorbanan besar dari segi materiel dan non-materiel, ternyata belum memberikan hasil sebagaimana yang diamanatkan reformasi. Dari sisi pelaksanaan Pilkada juga ada indikasi mayoritas pelaksanaan pilkada menimbulkan sengketa yang berujung sengketa pilkada ke Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana informasi yang disampaikan oleh Sekretariat Mahkamah Konstitusi, bahwa selama tahun 2010 ini telah dilaksanakan sebanyak 244 pilkada. Dari pelaksanaan pilkada tersebut memunculkan sengketa pilkada yang masuk ke Mahkamah Konstitusi sebanyak 230 perkara, dengan rincian 215 perkara sudah diputuskan, 6 dalam pemeriksaan dan 9 menunggu putusan. Dari proses perkara pilkada tersebut 23 perkara dikabulkan, 145 ditolak,

<sup>9</sup> Laica Marjuki menyamakan *judicial review* dengan *constitutional review*, yakni kewenangan pengujian yang diserahkan kepada lembaga peradilan seperti halnya dengan *Supreme Court* (USA) dan *Constitutional Court*. Lihat dalam Laica Marjuki, "Membangunan Undang-Undang Yang Ideal", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 4 (2) tahun 2007, Departemen Hukum dan HAM Jakarta, hlm. 6.

<sup>10</sup> Moh. Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 234.

dan 43 tidak dapat diterima. Dari seluruh pelaksanaan pilkada hanya 58 pilkada (25,55%) yang tidak ada sengketa di Mahkamah konstitusi. Bahkan juga banyak dari Kepala Daerah yang terjerat kasus hukum.

#### Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dari Perspektif Sosiologis

Seseorang yang akan mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah harus memenuhi persyaratan yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana yang termuat dalam Pasal 58 telah mengatur persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang secara rinci terdiri dari 16 poin sebagaimana yang tersebut di atas. Apabila dilihat dari syarat-syarat dalam Pasal 58 tersebut ternyata sudah menunjukkan begitu luas cakupannya meliputi segi loyalitas berbangsa dan bernegara, pendidikan, kekayaan dan seterusnya. Sementara itu, dalam Pasal 59 (5) mengatur persyaratan yang harus dipenuhi oleh partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan pasangan wajib menyerahkan 6 (enam) macam pernyataan yang dibuat oleh calon Kepala Daerah.

Seyogianya dalam surat pernyataan yang dibuat oleh calon Kepala Daerah yang diserahkan kepada partai politik pengusung pada saat mendaftar perlu dibuat surat pernyataan bahwa calon Kepala Daerah tidak menjanjikan dan/atau memberikan atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Walaupun hal ini memang sudah secara tegas diatur dalam Pasal 82.

Hal demikian dianggap penting dengan mendasarkan pemikiran dari Chambliss dan Seidman, bahwa suatu peraturan/hukum dapat berjalan efektif tidak hanya dilihat dari segi peraturan/hukum itu sendiri, namun masih ada faktor lain yang berpengaruh yaitu aparat penegaknya maupun masyarakat, dan faktor-faktor sosial dan personal. Dengan dibuatnya pernyataan oleh pasangan calon tersebut di harapkan sebagai upaya preventif sejak awal bagi pasangan calon dan bagi partai politik pengusung tidak akan melakukan politik uang.

Terkait dengan faktor sosiologis dalam pelaksanaan Pilkada yang masih jauh dari harapan dan terjadi banyak penyimpangan ini akan dianalisis dari aspek *proliferasi* partai politik, *money politics* (politik uang)/politik dagang sapi dan sifat aji mumpung.

#### *Proliferasi* Partai Politik

Tidak dapat dipungkiri munculnya partai politik bagaikan jamur di musim hujan, akan menjadikan masyarakat terkotak-kotak dalam menentukan pilihannya yang pada ujung-ujungnya akan terjadi tolak tarik bagi kepentingan politik. Banyaknya partai politik di Indonesia di awal reformasi mencapai jumlah yang mencapai sekitar 300 parpol dapat dibidang sebagai pemenang 'Guinness Book of Record' sebagai negara yang memiliki parpol paling banyak di dunia.<sup>11</sup> Hal yang demikian juga mengindikasikan masyarakat kita terkotak-kotak dalam sejumlah partai politik tersebut.

Pertumbuhan parpol yang luar biasa banyaknya setidaknya mengindikasikan *Pertama*, *proliferasi* parpol-parpol mencerminkan perkembangan politik Indonesia masih tetap di dominasi *euphoria* kebebasan daripada pertimbangan dan rasionalitas terhadap realitas politik seperti dalam proses-proses politik yang berlangsung. Hal yang demikian dapat memunculkan masalah dan komplikasi baru yang kontra-produktif, jika tidak merugikan bagi aktualisasi demokrasi Indonesia. Parpol kecil/gurem tidak melihat realitas politik yang cukup pahit bagi mereka untuk kemudian melakukan langkah-langkah yang lebih realistik dan *viable* secara politik. Kalaupun ada langkah yang mereka lakukan, maka itu hanyalah dalam bentuk aliansi dan koalisi yang sangat longgar dan kerenanya, sangat rentan terhadap konflik di antara para pemimpin parpol yang terlibat dalam persekutuan semacam ini.

*Kedua*, *proliferasi* parpol jelas hanya akan meningkatkan fragmentasi politik dan sosial, tidak hanya di kalangan elit politik, tetapi

<sup>11</sup> Lihat Djauhari, "Proliferasi Partai Politik, Civil Society, dan Demokratisasi di Era Reformasi", Jurnal Hukum Vol. XIV (2) Oktober 2004, FH Universitas Islam Sultan Agung Semarang, hlm.209

juga di kalangan masyarakat secara keseluruhan. Parpol-parpol besar saja masih menyisakan konflik dan fragmentasi sosial-politik baik di kalangan kepe-mimpinan maupun di antara massa pendukung mereka. Apabila hal ini sampai pada tingkat massa, maka mungkin akan muncul fragmentasi yang teraktualisasi konflik terbuka yang dapat berubah menjadi kekerasan dan anarki, bahkan dapat dikhawatirkan akan meningkat bersamaan dengan peningkatan suhu politik. Apabila parpol memperlihatkan perangnya yang mementingkan diri sendiri dan egoistis, maka akan melahirkan pertanyaan sangat serius mengenai kemampuan *political society* sebagai lokomotif untuk membangun masa depan Indonesia yang lebih demokratis.

Indikator tersebut di atas dapat diduga akan menampilkan proses pemilihan Kepala Daerah dan diusung oleh parpol-parpol yang memenuhi persyaratan, akan menampilkan langgam proses pemilihan yang nampak di permukaan berjalan secara demokratis, namun kemungkinan akan terjadi tolak-tarik kepentingan parpol yang secara realitas memang jauh lebih banyak dari parpol yang mengusung calon Kepala Daerah. Hal yang demikian berakibat masyarakat akan terkotak-kotak mengikuti irama dari pimpinan parpol mereka. Dengan demikian mungkin tidak akan ada parpol pengusung pilkada yang memenangkan Kepala Daerah dengan mayoritas mutlak, dan tidak ada alternatif kecuali mengadakan koalisi dengan partai politik yang lain. Bagaimanapun juga, koalisi akan terwujud dengan baik kalau memenuhi dua syarat: *pertama*, partai yang berkoalisi memiliki kedekatan ideologis; *kedua*, partai yang berkoalisi memiliki kepentingan yang sama yang mendesak.

Namun, karena sistem multi partai yang diterapkan di masyarakat Indonesia yang sangat pluralistik dan terpisah dalam kutub-kutub yang berjauhan yang hampir tidak mungkin dikompromikan, dan sangat sulit dicapai karena partai-partai mewakili kepentingan yang sempit, seperti kedaerahan, keagamaan, dan bahkan klik-klik politik.

Partai politik dalam negara demokratis menyelenggarakan beberapa fungsi sebagai sa-

rana komunikasi politik; sarana sosialisasi politik; sarana *recruitment* politik, dan sarana pengatur konflik (*conflict management*).<sup>12</sup> Dalam praktik politik sering dilihat bahwa fungsi-fungsi tersebut di atas tidak dilaksanakan seperti yang diharapkan. Misalnya informasi yang diberikan justru menimbulkan kegelisahan dan perpecahan dalam masyarakat, yang dikejar bukan kepentingan nasional, anak tetapi kepentingan partai yang sempit dengan ajib pengkotakan politik, atau konflik tidak di selesaikan, akan tetapi malah dipertajam.<sup>13</sup>

Sementara itu tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan organisasi termasuk organisasi partai politik cenderung berifat oligarkis, kadang-kadang bertindak dengan lantang untuk dan atas nama kepentingan rakyat, tetapi justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri. Seperti dikemukakan oleh Robert Michels sebagai suatu hukum besi yang berlaku dalam organisasi bahwa organisasilah yang melahirkan dominasi si terpilih atas para pemilihnya, antara si mandataris dengan di pemberi mandat dan antara si penerima kekuasaan dengan sang pemberi. Slapa saja yang berbicara tentang organisasi, maka sebenarnya ia berbicara tentang oligarki.

#### **Money Politics (Politik Uang)/Politik Dagang Sapi**

Masyarakat terkotak-kotak dengan banyaknya partai politik, kemungkinan dan hampir pasti calon pasangan atau melalui parpol pengusung dan tim kampanyenya akan berusaha keras untuk dapat mempengaruhi calon pemilih dengan suatu janji atau iming-iming tertentu. Dalam kondisi masyarakat yang masih dalam proses demokrasi dan persoalan ekonomi yang masih menghimpit kehidupan, cara mempengaruhi pemilih melalui pemberian uang adalah suatu hal yang sulit dihindari, karena dalam menentukan pilihan bukan berdasar 'hati nurani', tetapi lebih didasarkan pada nilai untung rugi dan lebih lagi untuk dapat menopang

<sup>12</sup> Miriam Budiardjo, 2001, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta:Gramedia Pustaka Utama, hlm. 164.

<sup>13</sup> *Loc. cit*

kebutuhan kehidupan.<sup>14</sup> Tidak dapat kita pungkiri, praktik *money politics* (politik uang)/politik dagang sapi ini masih sulit untuk diberantas/diberhentikan, bahkan pada tingkat pemilihan kepala desa sekalipun tidak lepas dari cara yang demikian. Walaupun perbuatan yang demikian dengan tegas dilarang sebagaimana yang termuat dalam Pasal 82 UU, Nomor 32 Tahun 2004, yang menentukan:

- (1) Pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi pemilih.
- (2) Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD.

Ada dugaan baru atau setidaknya-tidaknnya kemungkinan baru bergesernya cara *money politics* (politik uang)/politik dagang sapi dari 'eceran' pencalonan pada pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah. Jika di masa berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 calon Kepala Daerah dapat menjadi calon dengan membayar secara eceran kepada (oknum-oknum) Fraksi di DPRD, karena pasangan calon harus dicalonkan oleh Fraksi, maka dengan berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004, *money politics* (politik uang)/politik dagang sapi dilakukan secara borongan dengan membeli rekomendasi pencalonan dari (oknum) pimpinan partai. Meski hal yang demikian sulit untuk dibuktikan, karena yang membayar dan yang menerima uang saling melindungi, hal yang demikian sering dimuat oleh media massa. Apabila *money politics* (politik uang)/politik dagang sapi masih saja terus terjadi, maka dapat kita bayangkan nanti saatnya duduk di kursi singgasana Kepala Daerah.

#### Sifat Aji Mumpung

<sup>14</sup> Lihat Hamdan M., "Faktor Yang Mempengaruhi Terjadinya Money Politic Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dan Cara Penanggulangannya", *Jurnal Ilmu Hukum Kanun* Vol. 15 (41) Tahun 2005, Universitas Syiah Kuala Banda Aceh, hlm. 127-140

Dari proses pelaksanaan Pilkada yang telah menyita waktu, tenaga dan biaya yang cukup besar, namun masih juga belum mendapatkan Kepala Daerah yang ideal dan dapat menyejahterakan masyarakat, bahkan terkesan bersifat "aji mumpung". Hal yang demikian dapat terjadi dengan tampil sebagai Kepala Daerah dalam waktu masa jabatan terbatas selama lima tahun, sementara biaya yang dikeluarkan dalam proses pilkada cukup tinggi yang disyalir berkisar antara 10 milyar untuk Bupati/Walikota dan 25 milyar untuk Gubernur, lalu muncul pertanyaan kapan uang saya dapat kembali.

Peringatan terhadap perilaku dengan mendasarkan sifat "aji mumpung" ternyata sesuai dengan pemikiran yang pernah dinyatakan oleh Lord Acton, bahwa kekuasaan itu cenderung korup/disalah gunakan, dan kekuasaan yang absolut cenderung korup/disalah gunakan secara absolut: *Power tends to corrupt, and power absolute tends to corrupt absolutely*.

Baru-baru ini Menteri Dalam Negeri menyatakan bahwa saat ini semakin banyak kepala daerah yang telah ditetapkan menjadi tersangka kasus korupsi, sedikitnya terdapat 158 kepala daerah di tanah air yang menjadi tersangka korupsi.<sup>15</sup>

#### Penutup Simpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, maka terdapat beberapa yang dapat disimpulkan. *Pertama*, pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dimulai sejak 2005 dengan dikeluarkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999, selain bersifat demokratis sesuai amanat konstitusi, sekaligus diharapkan untuk mengatasi politik pemilihan kepala daerah melalui agen atau calo. Namun dalam pelaksanaannya (selama 5 tahun) masih mengindikasikan pada tataran bentuk belum pada tataran hasil yang ideal.

*Kedua*, terkait dengan masa jabatan kepala daerah yang diatur dalam Pasal 58 huruf o

<sup>15</sup> Suara Merdeka, 19 Februari 2011, hlm. 12.

dan seseorang mantan nara pidana yang mencalon diri sebagai kepala daerah sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 58 huruf f UU Nomor 32 Tahun 2004. Mahkamah Konstitusi telah mengembangkan hukum lewat jurisprudensi ketatanegaraan.

*Ketiga*, terdapat indikasi kurangnya efektivitas hukum terkait dengan pesta demokrasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah karena adanya pengaruh faktor sosiologis yang ditengarai dengan adanya proliferasi partai politik,

*money politics* (politik uang)/politik dagang sapi dan aji mumpung.

#### Saran

Mencermati ketiga simpulan tersebut, maka terdapat beberapa saran penulis berupa *Pertama*, perlu diadakan persyaratan yang lebih tegas bagi calon Kepala Daerah agar tidak terkesan bahwa orang yang mampu (berduit) yang dapat lolos dalam pencalonan; *kedua*, penyadaran masyarakat untuk memilih dengan berdasar hati nurani.