

ETIKA POLITIK DALAM PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH

Eddy Asnawi

Fakultas Hukum, Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru, Indonesia
e-Mail: eddyasnawi@yahoo.com

Abstrak - Dalam negara demokrasi, pemilihan umum merupakan sarana yang sangat penting bagi terselenggaranya pemerintahan yang demokratis. Berbicara di tingkat daerah, pemilihan umum diaktualisasikan dalam bentuk Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan etika politik dalam pemilihan umum kepala daerah. Melalui Pemilukada, ada ruang bagi masyarakat untuk menentukan arah pemerintahan di daerah, khususnya memilih pemimpin di daerahnya masing-masing. Pemilukada terbukti gagal memilih kepala daerah yang baik dan bermoral. Ada empat jenis pengeluaran yang menyebabkan 'ongkos' politik Pemilukada menjadi mahal, yaitu biaya 'perahu' pencalonan kepala daerah, dana kampanye untuk pencitraan politik, biaya konsultasi dan survei pemenangan, serta money politic. Beberapa bentuk perilaku penyimpang yang dilakukan oleh kepala daerah antara lain money politic, penyalahgunaan kewenangan, korupsi, serta perbuatan yang menyangkut masalah moral dan susila.

Kata Kunci: Kepala Daerah; Pemilihan Umum; Etika Politik

Abstract - In a democratic country, elections are a very important tool for the implementation of a democratic government. Speaking at the regional level, general elections are actualized in the form of Regional Head General Elections (Pemilukada). This study aims to explain political ethics in regional head elections. Through the Pilkada, there is space for the community to determine the direction of governance in the regions, especially electing leaders in their respective regions. The post-conflict local election has failed to elect a good and moral regional head. There are four types of expenses that cause the 'cost' of post-conflict local election politics to be expensive, namely 'boat' costs for regional head nominations, campaign funds for political imagery, consulting fees and winning surveys, and money politics. Some forms of deviant behavior committed by regional heads include money politics, abuse of authority, corruption, as well as actions involving moral and ethical issues.

Keywords: District Head; General Elections; Political Ethics

PENDAHULUAN

Dalam negara demokrasi, pemilihan umum merupakan sarana yang sangat penting bagi terselenggaranya pemerintahan yang demokratis karenanya banyak negara di dunia yang beranggapan pelaksanaan pemilihan umum sebagai lambang sekaligus tolok ukur untuk disebut sebagai negara demokrasi. Pemilihan umum memperlihatkan suatu bentuk yang nyata dari praktik demokrasi langsung yang dilakukan oleh rakyat. Dalam pemilihan umum, posisi rakyat adalah sebagai pemilik kekuasaan untuk menentukan wakil rakyat atau pemimpin dalam pemerintahan. Terpilih atau tidaknya seseorang melalui mekanisme pemilihan umum pada prinsipnya tergantung pada kehendak rakyat (Joko J. Prihatmoko, 2008).

Mekanisme pemilihan umum juga diharapkan menjadi kontrol langsung dari rakyat terhadap jalannya pemerintahan dalam periodisasi tertentu yang telah diamanatkan kepada para wakil rakyat. Oleh karenanya, Henry B. Mayo memberikan penekanan bagi negara yang bercirikan sistem politik demokratis menunjukkan adanya pengawasan yang efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas suasana terjaminnya kebebasan politik. Rakyat harus diberikan kebebasan dalam menentukan pilihan sesuai dengan keyakinan politiknya terhadap siapa saja yang akan dipilih dalam pemilihan dalam rangka untuk menjalankan kedaulatan rakyat. Doktrin dasar dari demokrasi adalah partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemilihan umum

secara nyata merupakan aktualisasi dari partisipasi rakyat dalam menggunakan haknya untuk menentukan jalannya penyelenggaraan pemerintahan Negara (Miriam Budiardjo, 1994).

Berbicara di tingkat daerah, pemilihan umum diaktualisasikan dalam bentuk Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Melalui Pemilukada, ada ruang bagi masyarakat untuk menentukan arah pemerintahan di daerah, khususnya memilih pemimpin di daerahnya masing-masing. Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh kepala daerah yang dipilih langsung oleh masyarakat diharapkan akan dirumuskan berlandaskan taste masyarakat, termasuk implementasinya. Kebijakan publik yang berpihak kepada masyarakat merupakan ujung dari sistem demokrasi. Pemilukada diharapkan menjadi seleksi terpadu untuk melahirkan calon kepala daerah yang berkualitas, mulai dari seleksi sistem kenegaraan, seleksi partai politik, seleksi administratif, hingga seleksi hukum dan politik.

Dari latar belakang yang telah digambarkan di atas, maka permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini yaitu bagaimana etika politik dalam pemilihan umum kepala daerah?

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah menggunakan metode, sistematika, dan pemikiran tertentu dengan tujuan untuk menganalisa dan memecahkan suatu permasalahan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah suatu kegiatan ilmiah dalam menganalisa peraturan perundang-undangan. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, jurnal-jurnal ilmiah, dan literatur hukum. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan, sedangkan teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

B.C. Smith mengemukakan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah dapat dijadikan sarana pelatihan kepemimpinan nasional di tingkat lokal. Pemilukada secara nyata merupakan pranata penting yang diperlukan dalam memberikan pendidikan politik kepada rakyat di daerah untuk memilih pemimpinnya sendiri, di samping untuk meningkatkan kualitas para elit politik lokal, termasuk kepala daerah. Partisipasi politik yang dibangun dalam Pemilukada adalah rakyat terlibat langsung dalam menentukan orang yang layak menjadi pemimpin. Kesalahan dalam memilih pemimpin dapat membawa akibat buruk terhadap kehidupan bermasyarakat. Dengan demikian, output Pemilukada adalah menghadirkan kepala daerah yang bisa memenuhi aspirasi mayoritas masyarakat sehingga mempercepat terbentuknya good governance (Retno Saraswati, 2014).

Dari sisi substansi, Pemilukada diharapkan menjadi proses seleksi pemimpin terbaik yang dinilai oleh rakyat mampu melakukan perubahan yang menjanjikan dan bermanfaat bagi masyarakat. Namun, tidak ada jaminan bahwa seorang calon kepala daerah walaupun terpilih dengan perolehan suara terbanyak menjadi kepala daerah yang kompeten. Menurut Suharizal (2011), dalam realitas proses perekrutan, aspek kualifikasi kemampuan termarginalkan oleh faktor popularitas, kemampuan finansial, dan partai politik pengusung. Di sinilah proses seleksi calon kepala daerah menjadi bias karena partai politik baru sebatas penarik dukungan, belum sampai pada upaya pencarian sosok yang memiliki visi dan kompetensi dalam memimpin pemerintahan. Kualifikasi kemampuan seseorang akan dikalahkan oleh ketidakmampuannya dalam mengakses kepentingan partai politik. Proses seleksi pencalonan kepala daerah secara fakta menunjukkan telah dibajak oleh kepentingan modal dan kekuasaan sebagai akibat dari mahalanya biaya politik pada Pemilukada.

Topo Santoso menyebutkan ada empat jenis pengeluaran yang menyebabkan 'ongkos' politik Pemilukada menjadi mahal, yaitu biaya 'perahu' pencalonan kepala daerah, dana kampanye untuk pencitraan politik, biaya konsultasi dan survei pemenangan, serta money politic.

Proses politik dalam Pemilukada seringkali mengabaikan rekam jejak dari calon kepala daerah. Inilah salah satu faktor yang menyebabkan proses seleksi kepemimpinan di daerah tidak terseleksi dengan baik. Meskipun secara yuridis administratif persyaratan calon kepala daerah sudah dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, jika dirinci ada 17 persyaratan, belumlah cukup untuk melakukan penilaian terhadap kriteria calon kepala daerah. Rekam jejak dari seorang calon kepala daerah harus dijadikan isu yang dikemukakan kepada publik agar masyarakat dapat memberikan penilaian untuk memilih atau tidak terhadap calon kepala daerah tersebut. Rekam jejak dimaksud berupa pandangan, perilaku, serta komitmen dan konsistensinya terhadap nilai-nilai keadilan, kejujuran, dan penegakan hukum.

Dalam tataran praktis, keteladanan pemimpin harus bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Agar masyarakat dapat menentukan calon pemimpin yang layak untuk daerahnya, referensi mengenai rekam jejak calon kepala daerah menjadi salah satu barometer dalam proses seleksi kepemimpinan di daerah melalui Pemilukada. Rekam jejak calon kepala daerah jika dibuatkan dalam suatu kriteria contohnya yaitu:

1. Tidak pernah melakukan kecurangan/kejahatan politik atau memerintahkan untuk melakukannya.
2. Tidak pernah menggunakan jabatannya untuk melakukan kekerasan terhadap rakyat.
3. Tidak memiliki gagasan atau pemikiran yang mendukung tindak kekerasan.
4. Tidak pernah dipidana, dipindahkan, atau diberhentikan karena korupsi.
5. Tidak memiliki kekayaan yang diduga dari hasil korupsi, kolusi, dan nepotisme.
6. Tidak memiliki jabatan pada lembaga negara/perusahaan negara.
7. Tidak melakukan kecurangan dalam berbisnis yang merugikan negara dan masyarakat.
8. Tidak pernah menyalahgunakan wewenang yang dimiliki untuk kepentingan pribadi, keluarga, dan kelompok.
9. Tidak mendapatkan fasilitas negara karena kedekatannya dengan pejabat pemerintah.

Pemilukada dimulai sejak tahun 2005 dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kepala daerah dan wakilnya tidak lagi dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi dipilih langsung oleh rakyat dengan asumsi akan lebih demokratis dan aspiratif dibandingkan dengan pemilihan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Toni dan Andrew Shandy Utama, 2021). Namun, pemilihan secara langsung justru melahirkan persoalan baru. Pemilukada ternyata tidak jauh lebih baik daripada pemilihan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Achmad Sodiki mengemukakan bahwa Pemilukada belum dimaknai secara utuh sebagai cara yang berbudaya untuk menumbuhkan nilai-nilai kejujuran, ketertiban, dan keadilan dalam memilih pemimpin, tetapi lebih mengedepankan keinginan untuk menang menggunakan segala cara dengan kekerasan, intimidasi, dan ketidakjujuran yang melanggar hukum yang telah ditetapkan (Iza Rumesten R.S., 2021). Moh. Mahfud M.D. (1998) memberikan beberapa catatan mengenai pelaksanaan Pemilukada di Indonesia yaitu:

1. Pemilukada menjadi arena rivalitas kekuasaan secara tidak sehat.
2. Pemilukada mendorong menularnya moral pragmatisme, baik calon kepala daerah, penyelenggara, maupun masyarakat, yang membuat politik uang mewarnai setiap tahap Pemilukada.
3. Pemilukada mengekalkan oligarki kekuasaan sekaligus melahirkan orang-orang kecanduan kekuasaan.
4. Pemilukada menelan anggaran negara yang sangat besar.
5. Pemilukada memicu politisasi birokrasi.
6. Pemilukada rentan terhadap konflik antar-elit politik yang melibatkan massa.
7. Penyeragaman tata cara Pemilukada cenderung mengabaikan karakter masyarakat adat yang keberadaannya masih eksis.

Jika Pemilukada merupakan aktualisasi nyata demokrasi pada tingkat pemerintahan di daerah, maka fenomena yang digambarkan di atas, turut memperkuat dugaan bahwa Pemilukada terbukti gagal dalam menghasilkan kepala daerah yang baik. Demokrasi di level pemerintahan daerah hanya dipahami sebatas prosedural formal belaka. Padahal, sebagaimana yang dikatakan oleh Bagir Manan (1999), kehadiran demokrasi tidak sekedar diukur oleh keberadaan pranata demokrasi, seperti adanya lembaga pemilihan umum. Demokrasi juga mekanisme, bahkan tidak berlebihan apabila disebutkan bahwa mekanisme yang demokratis merupakan penentu untuk mengukur kehadiran demokrasi yang nyata, baik dalam kehidupan negara atau pemerintahan maupun bermasyarakat. Secara kultural, demokrasi akan subur apabila ditopang oleh tingkah laku demokratik seperti kesiapan berbeda pendapat, kesiapan untuk kalah, kesiapan bersaing secara jujur, sikap damai, dan lain sebagainya.

Dalam perspektif budaya, kearifan menjadi sesuatu yang harus dijunjung dalam demokrasi. Menurut Yusmar Yusuf, demokrasi menjunjung tinggi kaidah-kaidah yang dialogis, terbuka, dan membuka diri. Oleh karenanya, diperlukan segmen masyarakat yang menjadi pendukung demokrasi, yaitu masyarakat yang berilmu dan berpendidikan serta memiliki gairah dalam pencarian kearifan. Injungan dari kebudayaan, demikian pula demokrasi, adalah kearifan.

Ryaas Rasyid mengemukakan bahwa pelaksanaan Pemilukada terbukti gagal memilih kepala daerah yang baik dan bermoral. Hal ini terindikasi dari keluarnya sekitar 150 izin pemeriksaan kepala daerah dari Presiden Republik Indonesia. Artinya, sekitar 20% hingga 25% dari jumlah seluruh kepala daerah hasil Pemilukada bermasalah, terutama masalah hukum. Dalam catatan Kementerian Dalam Negeri, ada sekitar 863 kepala daerah yang dipilih secara langsung dari tahun 2005 hingga tahun 2012, sebanyak 280 orang atau 16,2% di antaranya terjerat masalah hukum, terutama kasus korupsi (83%). Tingginya angka korupsi dikaitkan dengan mahalannya biaya politik dalam Pemilukada. Seorang calon Gubernur bisa mengeluarkan biaya 60 miliar rupiah sampai dengan 200 miliar rupiah. Biaya politik yang harus dikeluarkan tersebut tentunya tidak sesuai dengan pendapatan resmi yang akan diterima sebagai seorang Gubernur. Gubernur hanya memperoleh gaji sekitar 8,6 juta/bulan atau totalnya 516 juta rupiah selama lima tahun masa jabatannya. Seorang Gubernur tidak mungkin dapat mengembalikan modal yang telah dikeluarkan selama Pemilukada. Oleh karenanya, kemudian muncul fenomena perilaku menyimpang (tindakan di luar kewajaran) dengan menyalahgunakan kekuasaan, yaitu korupsi (Bungasan Hutapea, 2015).

Beberapa bentuk perilaku menyimpang yang dilakukan oleh kepala daerah antara lain money politic, penyalahgunaan kewenangan, korupsi, serta perbuatan yang menyangkut masalah moral dan susila. Menurut Feri Amsari (2009), korupsi sudah merusak bangsa Indonesia dari awal dengan menjangkiti sistem pengisian jabatan-jabatan di pemerintahan. Pola pengisian jabatan kepala daerah yang dilakukan melalui proses pemilihan umum yang dicitrakan penuh dengan penyimpangan menghasilkan pejabat-pejabat yang juga koruptor. Korupsi disebabkan oleh penyimpangan kekuasaan untuk mendapatkan keuntungan pribadi. Oleh karenanya, calon kepala daerah wajib menyampaikan laporan harta kekayaannya agar masyarakat mengetahui. Mahkamah Konstitusi dalam membatalkan keputusan penetapan hasil akhir penghitungan suara hasil pemilihan umum didasarkan pada alasan:

1. Calon kepala daerah memanipulasi syarat administrasi pendaftaran calon.
2. Calon kepala daerah membeli suara masyarakat.
3. Calon kepala daerah melakukan politisasi terhadap birokrasi.

Peran Mahkamah Konstitusi sangat strategis dalam ‘mengamputasi’ perilaku menyimpang yang dilakukan oleh calon kepala daerah selama proses Pemilukada mulai dari tahap persiapan, tahap pelaksanaan, hingga tahap akhir melalui putusan-putusan yang secara moral diharapkan mampu menghadirkan pelaksanaan Pemilukada yang Luber dan Jurdil. Putusan Mahkamah Konstitusi dapat memerintahkan penyelenggara Pemilukada untuk melakukan pemungutan suara

ulang, penghitungan suara ulang, verifikasi (administrasi dan faktual) ulang kepada pasangan calon, hingga mendiskualifikasi pasangan calon peserta Pemilu.

Dalam bukunya yang berjudul “Politeia”, Plato merasa prihatin melihat kondisi negaranya yang dipimpin oleh orang yang haus akan kekayaan dan kekuasaan telah melahirkan pemerintahan yang sewenang-wenang tanpa memperhatikan penderitaan rakyat. Agar negara menjadi baik, maka pemimpin negara harus diserahkan kepada seorang filosof karena filosof merupakan manusia yang arif bijaksana, menghargai kesusilaan, berpengetahuan tinggi, serta tahu yang baik dan yang buruk. Tidak perlu dikhawatirkan bahwa filosof akan menyalahgunakan kekuasaannya. Dalam kenyataannya, keinginan Plato tidak pernah terwujud di masa hidupnya. Namun, ada secercah harapan untuk mewujudkannya pada masa kini dan di masa yang akan datang. Seorang filosof bernama Oswald Spengler mengemukakan bahwa kehancuran sebuah peradaban ditandai oleh kepemimpinan yang tidak kreatif. Ikhtiar manusia merupakan bagian dari kreativitasnya, maka perbuatan amar ma’ruf nahi munkar menjadi sesuatu yang mesti ditegakkan.

KESIMPULAN

Dalam negara demokrasi, pemilihan umum merupakan sarana yang sangat penting bagi terselenggaranya pemerintahan yang demokratis. Berbicara di tingkat daerah, pemilihan umum diaktualisasikan dalam bentuk Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan etika politik dalam pemilihan umum kepala daerah. Melalui Pemilukada, ada ruang bagi masyarakat untuk menentukan arah pemerintahan di daerah, khususnya memilih pemimpin di daerahnya masing-masing. Pemilukada terbukti gagal memilih kepala daerah yang baik dan bermoral. Ada empat jenis pengeluaran yang menyebabkan ‘ongkos’ politik Pemilukada menjadi mahal, yaitu biaya ‘perahu’ pencalonan kepala daerah, dana kampanye untuk pencitraan politik, biaya konsultasi dan survei pemenangan, serta money politic. Beberapa bentuk perilaku penyimpang yang dilakukan oleh kepala daerah antara lain money politic, penyalahgunaan kewenangan, korupsi, serta perbuatan yang menyangkut masalah moral dan susila.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press, 1999.
- Bungasan Hutapea. “Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia”. *Rechtsvinding*, Volume 4, Nomor 1, 2015.
- Feri Amsari. “Memangkas Korupsi Pemilu”. *Konstitusi*, Volume II, Nomor 1, 2009.
- Iza Rumesten R.S., Febrian, Helmanida, dan Neisa Angrum Adisiti. “Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah dengan Calon Tunggal”. *Repertorium*, Volume 10, Nomor 1, 2021.
- Joko J. Prihatmoko. *Mendemokrasikan Pemilu*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Miriam Budiardjo. *Demokrasi di Indonesia; Demokrasi Parlemen dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Gramedia, 1994.
- Moh. Mahfud M.D. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1998.
- Retno Saraswati. “Reorientasi Hukum Pemilukada yang Menyejahterakan Rakyat”. *Dinamika Hukum*, Volume 14, Nomor 2, 2014.
- Suharizal. *Pemilukada*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Toni dan Andrew Shandy Utama. “Pengaruh Rezim Politik terhadap Karakter Produk Hukum di Indonesia”. *Criminology and Justice*, Volume 1, Nomor 1, 2021.