

Peran Kepala Daerah dalam Perspektif Ketahanan Nasional Untuk Membangun Pendidikan Politik Masyarakat

Oleh: Sobirin Malian*

Abstract

This paper is motivated by a sense of concern about the decline of moral values and ethics in building political community, particularly in the area. Until now, politics in the region have not been able to make people comfortable and at ease, and yet can be the life of the nation and the state. Whereas in Indonesian politics, it is often assumed by the party of democracy (elections), but it proved to be opening it up to the cult crime of corruption, vote inflation and so forth. Therefore, it is necessary that local leaders are able to bring to the region a good and clean politics. It is necessary in the political culture of the principle of Godhead, this is what distinguishes Indonesian political culture with the political culture of other countries. Conception will be structured as accountable as religious (moral) makes the politicians to be more accountable. For technical, political culture can be built through the party system is not reference material. Focus of study in this paper is the role of the head in the area of national security perspective, especially in efforts to build political education community.

Abstrak

Tulisan ini dilatar belakangi oleh rasa keprihatinan terhadap merosotnya nilai etika dan moral dalam membangun politik masyarakat, khususnya di daerah. Hingga saat ini, politik di daerah belum dapat menjadikan rakyat nyaman dan tenang serta belum dapat mencerdaskan kehidupan bangsa dan negara. Padahal politik di Indonesia, sering diasumsikan dengan pesta demokrasi (pemilu), namun ternyata justru membuka peluang terhadap praktik kejahatan tindak pidana korupsi, pengelembungan suara dan lain sebagainya. Oleh karena itu, diperlukan pemimpin daerah yang mampu membawa daerahnya menuju politik yang baik dan bersih. Hal ini diperlukan prinsip Ketuhanan dalam budaya politik, hal ini yang membedakan budaya politik Indonesia dengan budaya politik negara lain. Konsepsinya akan lebih terstruktur karena pertanggungjawaban secara religius (moral) ini menjadikan para politikus menjadi lebih bertanggungjawab. Untuk teknisnya, budaya politik ini bisa dibangun melalui sistem kepartaian yang rujukannya bukanlah materi. Fokus kajian dalam tulisan ini adalah peran kepala daerah dalam perspektif ketahanan nasional, khususnya dalam upaya membangun pendidikan politik masyarakat.

Kata kunci: kepala daerah, ketahanan nasional, pendidikan politik.

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta. E-mail: totalmedia_publish@yahoo.co.id

A. Pendahuluan

Kepala daerah dewasa ini mempunyai arti penting dalam kedudukannya untuk mewakili daerahnya. Dapat dikatakan bahwa posisinya begitu sentral pada sistem Pemerintahan Daerah yang sekarang ini dianut oleh Indonesia. Peran yang sentral dari seorang Kepala Daerah tak terlepas dari kebijakan nasional yang mengubah sistem ketatanegaraan yang sentralistis, menuju otonomi yang melibatkan daerah secara penuh. Termasuk di dalamnya adalah masalah pengelolaan sumber daya alam dan pembagiannya terhadap pusat.

Pola kepemimpinan yang bisa dijadikan acuan bagi seorang Kepala Daerah adalah komunikasi yang berjenjang dan berkelanjutan. Komunikasi yang efektif adalah jembatan penghubung antara apa yang ditawarkan eksekutif dengan masyarakatnya. Maka, dalam konteks otonomi daerah, tuntutan Kepala Daerah tidak hanya berdasarkan pada hak, akan tetapi kewajiban menjadi hal yang harus diperhatikan secara seksama. Bagaimanapun juga, antara hak dan kewajiban menjadi hal yang harus diseimbangkan, terutama dalam konteks demokrasi yang meliputi juga kewenangan daerah dalam hal ini.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menjadi pilar yang tak bisa terpisah dalam hal otonomi daerah dan kekuasaan Kepala Daerah. Terlepas ada beberapa kelemahan yang diketemukan, akan tetapi sebagai hukum positif yang masih dipergunakan, maka undang-undang ini menjadi hal yang harus ditaati. Sementara itu, otonomi daerah dipahami sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹

Secara garis besar, konsep otonomi daerah merupakan turunan terjemahan dari konsep reformasi yang bergulir sebelumnya. Dapat dipahami secara kontesktual, bahwasanya reformasi tak hanya dilihat dalam ranah kebebasan berpolitik semata, akan tetapi harus diupayakan adanya kerangka yang lebih terstruktur untuk menciptakan pemerataan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Logika ini yang harus dipahami dan dicapai secara simultan oleh para Kepala Daerah demi mencapai otonomi daerah yang sesungguhnya.

Penjabaran sesungguhnya dari otonomi daerah adalah bahwa seorang Kepala Daerah dapat memahami konsep desentralisasi ini merupakan sebuah instrumen politik dan sebuah instrumen yang sifatnya administratif untuk memberdayakan sumber daya lokal. Instrumen politik

¹ Pasal 1 butir 5 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

dan administratif tidak berdiri secara terpisah. Dua hal ini menjadi sarana untuk melihat sejauhmana kepemimpinan seorang Kepala Daerah dapat dikatakan berhasil ataukah tidak.

Jika dua hal tersebut yang kemudian dijadikan tolok ukur, maka seorang Kepala Daerah perlu untuk mengenal persoalan-persoalan pokok yang mendasar, yang ada di daerahnya. Bukan hanya mendasarkan pada kemampuan mengenali gejala permasalahan semata, akan tetapi lebih dari itu. Gejala hanya berada pada ranah teoritis, sementara mengenal persoalan-persoalan yang mendasar adalah memecahkan masalah, sehingga permasalahan tersebut terselesaikan dan bukan menjadi berlarut-larut.

B. Kewaspadaan Nasional Terhadap Pergeseran Kekuasaan Secara Inkonstitusional

Indonesia merupakan negara hukum modern. Kerangka berpikir ini perlu didudukkan dalam setiap tindakan, baik oleh setiap individu maupun pemangku kepentingan yang lain, termasuk Kepala Daerah. Dalam hal ini, negara hukum secara sederhana bisa dipahami sebagai sebuah negara yang mempunyai tujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu, dan agar semuanya berjalan menurut hukum.²

Negara hukum secara sederhana bisa dipahami dalam kerangka tersebut. Meskipun dalam perkembangannya, negara hukum dapat ditinjau dari aspek yang sifatnya lebih teknis, akan tetapi kenyataan bahwa negara hukum dalam perjalanannya harus didasarkan pada ketertiban hukum, maka hal tersebut tidak bisa dipungkiri.

Akan tetapi, ada syarat yang tak boleh diubah terkait dengan prinsip pokok kategori tentang negara hukum itu, diantaranya adalah:³

1. Supremasi hukum dan persamaan dalam hukum
2. Asas legalitas
3. Pembatasan kekuasaan dan organ-organ eksekutif independen
4. Peradilan yang bebas dan tidak memihak
5. Adanya Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Tata Negara
6. Perlindungan Hak Asasi Manusia, serta
7. Transparansi dan kontrol sosial

² Lihat dalam Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum* (Surabaya: Bayumedia, 2004), p. 10. Juga bisa ditelaah lebih lanjut dalam Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilibat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (Jakarta: Bulan Bintang, 1991), p. 66.

³ Jimly Assiddhique, *Konstitusi dan Konstitusionalisme* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004) p. 124-129.

Dalam situasi ini, maka kenyataan bahwa aturan hukum menjadi dasar bagi kehidupan bernegara harus tetap dijunjung tinggi, termasuk dalam soal pergeseran kekuasaan. Terminologi pergeseran kekuasaan dimaknai secara luas, yaitu perubahan kekuasaan. Dalam hal ini, pergeseran kekuasaan dapat diterjemahkan sebagai perubahan dari kekuasaan yang satu kepada kekuasaan yang lain, yang diikuti oleh perubahan peraturan yang menjadi dasar pergeseran kekuasaan tersebut.⁴

Indonesia menyepakati sebuah konsensus bahwasanya pergeseran kekuasaan diinterpretasikan dengan reformasi. Ini jika kita merujuk fakta sejarah pergeseran kekuasaan dari Orde Baru ke tatanan yang sekarang ini (sejak reformasi 1998). Konsep reformasi ini jauh lebih menguntungkan apabila diperbandingkan dengan kerangka revolusi sebagai pilihan perubahan. Meski pada satu sisi, konsep ini tidak menjabarkan perubahan secara signifikan, akan tetapi lebih merujuk kepada perubahan yang sistematis dan memerlukan waktu.

Di lain sisi, reformasi ditandai dengan kenyataan bahwa tidak ada perubahan yang radikal dalam memotong rantai generasi terdahulu. Sifat reformasi tidaklah seperti revolusi yang mencerminkan hal tersebut. Simak apa yang pernah dijabarkan oleh Arbi Sanit dalam hal ini. Reformasi dalam pendapatnya merupakan “jalan tengah”, yang lebih dekat kepada proses negosiasi.

Reformasi dimaknai sebagai perubahan sosial yang diprakarsai dan dilaksanakan oleh semua pihak, berkenaan dengan perubahan seluruh aspek kehidupan, berlangsung secara perlahan atau dalam jangka panjang, dan berproses secara alami, dalam artian tanpa didasarkan kepada suatu rencana yang dipercepat. Sementara, secara politis, revolusi selalu membawa pergantian kerangka dasar kehidupan politik, seperti ideologi dan konstitusi, sehingga dalam kenyataannya selalu ada jalan untuk perombakan total struktur, kultur dan proses kehidupan politik dan segenap aspek kehidupan lainnya.⁵

Senada dengan hal tersebut, maka pendapat Afan Gaffar layak untuk dijadikan rujukan. Menurutnya, dengan tingkat pluralitas yang sangat tinggi, termasuk keberadaan agama, etnisitas, dan kelas sosial, maka masyarakat Indonesia dinyatakan akan sulit untuk membentuk sebuah pemerintahan yang stabil. Selaras dengan hal tersebut, sangat sulit untuk mengharapkan pemerintahan yang mampu mewujudkan dirinya untuk memberikan pelayanan dan perlindungan masyarakat. Hanya saja,

⁴ Konsep pergeseran kekuasaan ini bisa dilihat lebih jauh dalam Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Jakarta: Aksara Baru, 1985), p. 31 dan dalam B.N Marbun, *DPRD, Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), p. 31

⁵ Arbi Sanit, *Reformasi Politik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998), p. 100.

dalam situasi seperti ini, maka diperlukan sebuah pemerintahan yang kuat untuk menjadi topangan masyarakat.

Pemerintahan yang kuat bukanlah pemerintah yang sifatnya otoriter. Pemerintahan yang kuat adalah pemerintahan yang memiliki tingkat legitimasi sari rakyat yang tinggi. Legitimasi tersebut diperoleh karena keberhasilannya dalam memberdayakan dan mewujudkan keinginan masyarakat, sehingga masyarakat menghormati dan mempercayainya. Kepercayaan yang diperlukan dalam konteks ini. Pemerintahan yang seperti inilah yang seharusnya dibangun terlebih dahulu.⁶

Afan Gaffar menjadikan kestabilan politik sebagai wadah awal untuk menjadikan reformasi untuk bisa berjalan dengan semestinya. Ini artinya, kestabilan adalah sebuah kunci. Kestabilan ini terwujud jika pertama mula yang dijadikan rujukan dan pegangan adalah Pancasila sebagai wujud norma tertinggi kehidupan bernegara bangsa Indonesia. Sebagai norma tertinggi, ia menjadi kerangka acuan untuk memperbesar kerangka negara hukum. Meskipun perubahan sistem ketatanegaraan selalu menjadi gambaran semenjak orde lama hingga saat ini, akan tetapi Pancasila tetap tidak menunjukkan perubahan.

Ini artinya, Pancasila⁷ adalah benteng tangguh yang menjadi konsensus nasional. Ini untuk menggambarkan bahwa tidak akan ada tindakan inskonstitusional terhadap hukum, termasuk dalam hal pergeseran kekuasaan. Jika secara konsensus kita sepakat bahwa reformasi yang dijadikan pilihan jalan untuk melakukan perubahan, maka perubahan yang dilakukan memang memerlukan waktu, berbeda dengan revolusi yang menjatuhkan kekuasaan dengan sifatnya yang penuh dengan kekerasan.

Untuk Kepala Daerah misalnya, sudah ada aturan bakunya dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Termasuk bagaimana dengan pilihan untuk mengganti Kepala Daerah sebelum masa periodenya habis. Ada tindakan konstitusional yang diperbolehkan oleh undang-undang dalam menyikapi kinerja Kepala Daerah. Maka, secara konstitusional, pemberhentian Kepala Daerah harus melalui mekanisme sebagai berikut;⁸

⁶ Lihat lebih lanjut dan secara mendalam pada Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), p. 353.

⁷ Sesuai dengan pandangan Hans Kelsen, maka Pancasila dipandang sebagai sebuah hal yang berada di atas undang-undang. Oleh karenanya Pancasila berada di atas konstitusi. Lihat lebih jauh pandangan ini dalam Jimly Asshidiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), p. 172.

⁸ Lihat dalam pasal 29 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

1. Harus melalui Rapat Paripurna DPRD yang itu diusulkan oleh pimpinan DPRD
2. Diusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD.⁹
3. Jika Mahkamah Agung memutuskan bahwa Kepala Daerah bersalah, maka DPRD kembali menyelenggarakan Rapat Paripurna¹⁰ untuk meneruskannya kepada Presiden.
4. Presiden sendiri wajib memprosesnya dalam waktu tidak lebih dari 30 (tigapuluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.

Inilah yang dimaksud dengan rujukan konstitusional terhadap Kepala Daerah yang diduga menyalahi kewenangannya. Tidak ada cara lain yang bisa mengakomodir pemberhentian Kepala Daerah. Dalam hal ini, tidak ada rumusan terhadap tindakan inkonstitusional terhadap pemberhentian seorang Kepala Daerah. Dalam hal ini, kita selaku warga negara tidak ada peluang untuk menurunkan seorang Kepala Daerah tanpa disertai oleh keputusan politik dari DPRD.

C. Pembangunan Budaya Politik Nasional

Politik bisa dimaknai dalam dua dimensi yang sebenarnya saling berseberangan. Pertama, politik dimaknai sebagai etis dan yang kedua, politik dimaknai sebagai tehnik. Dalam kenyataan ini, maka rujukan yang paling tepat untuk melihat permasalahan ini adalah politik sebagai tehnik. Rumusannya jelas, bahwa dalam hal, bagaimana DPRD bekerja, maka sangat erat kaitannya dengan politik sebagai tehnik. Sebelumnya layak untuk dijelaskan bagaimana sistem demokrasi yang seharusnya bisa berjalan. Bisa kita lihat apa yang pernah dijelaskan oleh Jean Jacques Rosseau terkait hal ini. Menurutnya, demokrasi adalah sebuah tahapan atau sebuah proses yang harus dilalui oleh sebuah negara untuk mendapatkan kesejahteraan. Pernyataan Rosseau ini seakan mengatakan bahwa demokrasi bagi sebuah negara adalah sebuah pembelajaran menuju ke arah perkembangan ketatanegaraan yang sempurna. Padahal disadari oleh Rosseau, bahwa kesempurnaan bukanlah milik manusia.

Oleh karenanya, yang menjadi ukuran ada tidaknya sebuah demokrasi dalam sebuah negara bukan ditentukan oleh tujuan akhir, melainkan lebih melihat pada fakta tahapan (proses) yang ada. Demokrasi akan berjalan sesuai dengan perkembangan zaman dan akan sangat dipengaruhi oleh faktor budaya sebuah negara. Dengan begitu Rosseau

⁹ Rapat paripurna tersebut dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota DPRD yang hadir.

¹⁰ Rapat tersebut harus memenuhi batas *quorum* seperti yang telah dituliskan diatas.

seolah ingin mengatakan bahwa jika menempatkan demokrasi secara kaku dan ideal, tidak akan pernah ada demokrasi yang nyata dan tidak akan pernah ada demokrasi.¹¹

Hal inilah yang juga disadari oleh Hans Kelsen. Uraian tentang demokrasi menjadi lebih tertata dan terstruktur. Ini untuk membuktikan, bahwa demokrasi adalah sebuah proses yang berkelanjutan menuju kesempurnaan. Awal dari datangnya ide demokrasi menurut Hans Kelsen adalah adanya ide kebebasan yang berada dalam benak manusia. Pertama kali, kosakata “kebebasan” dinilai sebagai sesuatu yang negatif. Pengertian “kebebasan” semula dianggap bebas dari ikatan-ikatan atau ketiadaan terhadap segala ikatan, ketiadaan terhadap segala kewajiban. Namun hal inilah yang ditolak oleh Hans Kelsen. Pasalnya, ketika manusia berada dalam konstruksi kemasyarakatan, maka ide “kebebasan” tidak bisa lagi dinilai secara sederhana, tidak lagi semata-mata bebas dari ikatan, namun ide “kebebasan” dianalogikan menjadi prinsip penentuan kehendak sendiri. Inilah yang kemudian menjadi dasar pemikiran Hans Kelsen mengenai demokrasi.¹²

Jika rujukan kita adalah rumusan yang dikatakan oleh Jean Jacques Rousseau seperti yang tertera diatas, maka demokrasi yang sedang berjalan di Indonesia sebenarnya berjalan dalam *track* yang seharusnya. Budaya politik Indonesia tidak akan bisa disamakan dengan budaya politik di negara lain. Pancasila dalam hal ini bisa disandarkan sebagai acuannya. Budaya politik nasional tidak akan sama dengan budaya politik yang ada di Amerika Serikat, misalnya. Padahal dalam hal ini, budaya politik inilah yang akan menentukan bagaimana sikap dan hakekat berjalannya demokrasi di negara ini.

Perlu dirumuskan terlebih dahulu terkait dengan budaya politik di Indonesia ini. Pertama, yang harus dilakukan adalah demokrasi seperti apa yang kita anut. Dua rumusan besar terkait dengan hal ini adalah adanya demokrasi Liberal dan Sosialisme. Ataupun memang Indonesia mempunyai demokrasi tersendiri yang kemudian dikenal sebagai Demokrasi Pancasila? Maka, demokrasi Pancasila inilah yang harus dijadikan acuan.

Selama ini, rumusan tentang Demokrasi Pancasila sebagai dasar belumlah mendapatkan perhatian yang semestinya. Terlepas dari hal tersebut, nilai-nilai Demokrasi Pancasila selama ini selalu dibahas dalam konteks politik sebagai etik, bukan dalam tehnik atau metodenya. Tehnik dan metode yang dijalankan selama ini masih mengacu pada konsep

¹¹ Untuk lebih jelasnya bisa dilihat dalam Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Cetakan Pertama (Jakarta: Visimedia, 2007), p 113.

¹² Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan pertama (Bandung: Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, 2006), p 404.

demokrasi atau politik Liberal. Dimana, siapa saja yang mempunyai investasi tinggi dalam bentuk modal, akan dengan mudah masuk ke dalam ranah politik.

Budaya politik nasional sebenarnya tercermin dalam Sila Pertama Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa. Sebagai acuan politik sebagai etik, rumusnya bisa diturunkan sebagai sebuah metode atau tehnik berpolitik yang lebih religius. Dasarnya adalah Ketuhanan, dimana rumusan Ketuhanan lebih mendekati kepada tingkat tujuan berpolitik. Jika ini yang kemudian dihilangkan dalam budaya berpolitik, maka politik akan tertuju kepada hal yang sifatnya duniawi.

Prinsip Ketuhanan dalam budaya politik inilah yang akan membedakan budaya politik Indonesia dengan budaya politik negara lain. Konsepsinya akan lebih terstruktur karena pertanggungjawaban secara religius (moral) ini menjadikan para politikus menjadi lebih bertanggungjawab. Untuk teknisnya, budaya politik ini bisa dibangun melalui sistem kepartaian yang rujukannya bukanlah materi. Artinya, pembenahan untuk menemukan apa itu budaya politik Indonesia, maka perlu dipertimbangkan bagaimana rekrutmen individu yang ada partai politik.

Juga menjadi penting untuk dijelaskan bahwa ideologi Pancasila ini ternyata ideologi yang membedakan dengan paham-paham atau ideologi lainnya yang tumbuh di zaman globalisasi sekarang ini. Hal yang tidak kalah penting adalah pada akhirnya bagaimana Pancasila sebagai ideologi kebangsaan dapat diimplementasikan dalam praktek kehidupan berbangsa dan bernegara secara konkret.

Dengan demikian pembahasan Pancasila sebagai ideologi kebangsaan dalam era reformasi dan globalisasi dewasa ini adalah tidak saja aktual dan relevan, tapi bahkan malahan adalah sangat amat urgen, dalam rangka mempertahankan eksistensi bangsa dan negara Indonesia. Kita memerlukan identitas dalam hal ini. Identitas dalam hal budaya politik, sehingga tidak terjerebab dalam dilematisasi budaya politik negara lain.

Maka, peran Kepala Daerah sebagai gugus tugas yang langsung berhadapan dengan masyarakat menjadi agak terbebani dalam hal ini. Kebijakan mengenai untuk membangun politik masyarakat merupakan kebijakan nasional. Dengan menjadikan ini beban Kepala Daerah dengan dalih otonomi daerah, agaknya tidak menyelesaikan masalah. *Political will* dan aturan main yang dijabarkan oleh Pemerintah Pusat menjadi lebih krusial.

D. “Das Sein dan Das Sollen” Kepala Daerah: Sebuah Anomali

Apa yang diuraikan di atas untuk sebagian adalah aspek teoritis normatif mengacu pada peraturan perundangan-undangan. Akan tetapi dinamika pada aspek *das sein* (di lapangan) ternyata cukup kompleks. Yang paling terlihat dalam sejumlah kasus ada beberapa pengecualian (anomali) dari peran strategis Kepala Daerah ini telah menyimpang. Di antaranya adalah masih munculnya di beberapa daerah kekuasaan dinasti yang kemudian cukup mengundang kontroversi masyarakat. Contohnya, di Provinsi Banten.

Efek pemilihan Kepala Daerah secara langsung sebagai implementasi UU No.32 tahun 2004 itu ternyata sangat terasa. Secara yuridis pelaksanaan Pilkada seolah sudah sesuai dengan norma-norma undang-undang tersebut. Namun, jika dikritisi lebih mendalam pada praktik pelaksanaannya, pemerintahan daerah banyak “menyimpangkan” kekuasaannya (*a buse of power*) dengan justru memanfaatkan kelemahan undang-undang itu sendiri.

Kepala Daerah yang berfungsi administratif dalam kenyataannya sangat banyak bermain dalam politik anggaran. Ditemukan oleh KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) bagaimana rekayasa (korupsi) dana bantuan sosial yang melibatkan hampir seluruh daerah yang “berbau” dinasti. Bahkan, sejumlah daerah lain berupaya maksimal men-dinastikan birokrasinya dengan cara memasang saudara, adik, paman, dan yang masih bertalian darah (nepotisme) duduk pada posisi-posisi strategis agar keleluasaan memanfaatkan anggaran sebagai politik balas dendam (mengembalikan dana dalam) Pilkada segera terbalas. Efek langsungnya KPK berkali-kali juga menangkap tangan sejumlah Kepala Daerah dan kroni-kroninya tatkala “bermain” anggaran itu. KPK telah memproses kasus penyimpangan anggaran pendapatan daerah (APBD) di Kabupaten Empat Lawang (Sum-Sel), Kabupaten Karanganyar (Jateng), Kabupaten Lebak (Banten) dan lain-lain, hal ini menjadi bukti kokret nepotisme itu berjalan dengan cukup rapi.

Secara umum modus operandi para Kepala Daerah dalam menyimpangkan APBD adalah membuat laporan program serapi-rapinya secara administratif. Tetapi yang sangat mencolok terlihat justru kerapihan laporan itu tidak diiringi dengan “ketepatan sasaran” yaitu masyarakat. Tidak sedikit ditemukan bantuan itu ditujukan kepada yayasan sosial fiktif, sekolah fiktif atau pemilik berbagai lembaga keagamaan itu justru saudara-saudaranya sendiri. Ketika *cross check* di lapangan dilakukan sangat terlihat bantuan anggaran itu tidak tepat sasaran. Kepala Daerah lalu berkilah bahwa pelaksana anggaran itulah yang bersalah bukan dirinya, padahal semua modus semacam itu mudah tercium karena anggaran tidak akan dapat cair tanpa atas perintah sang Kepala Daerah itu sendiri.

Di sini sangat terlihat pendidikan politik yang diemban oleh Kepala Daerah dapat saja gagal karena terjadi gap besar antara *das sein* dan *das sollen* Kepala Daerah itu ternyata sarat dengan “conflict of interest” yang lebih menguntungkan dirinya. Dari sini pula jebakan memanipulasi anggaran itu terus terjadi yang tidak jarang juga berkong-kalikong dengan DPRD sebagai lembaga mitra Kepala Daerah.

Dari sinilah kita layak membicarakan bahwa di luar aspek norma-norma hukum semestinya seorang Kepala Daerah juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang berlaku umum. Sederhananya, Kepala Daerah, misalnya, haruslah yang amanah (dapat dipercaya) sehingga kepercayaan yang diberikan kepada dirinya tidak mungkin disalahgunakan.

E. Catatan Penutup

Jadi, jelaslah bahwa Kepala Daerah yang dalam kapasitasnya sebagai pemimpin daerah tidak cukup jika hanya memenuhi kriteria norma undang-undang *an-sich* tanpa disertai persyaratan lain seperti akhlak, kecerdasan dan komitmen untuk istiqomah kepada kebenaran dan kepentingan rakyat.

Dalam *frame* yang besar, penulis ingin mengatakan bahwa di Indonesia saat ini tengah mengalami krisis keteladanan di semua level kepemimpinan. Pengisian jabatan Kepala Daerah adalah di antara krisis yang kini tengah dialami.

Sulit memang mencari pemimpin demikian di Indonesia saat ini. Akan tetapi, kita tetap harus optimis ke depan dengan semakin dipersempitnya ruang gerak para koruptor yang sebagian juga datang dari unsur pemerintah daerah dan dimaksimalkannya hukuman oleh hakim MA akhir-akhir ini; kita yakin masih ada pemimpin yang kita harapkan itu. Terpenting, dunia pendidikan sebagai candradimukanya penggodokan sumber daya manusia sekaligus juga sebagai wahana preventif (*early warning*) agar para kepala daerah tidak terjerumus kepada tindak pidana korupsi—dunia pendidikan harus tetap didorong agar terjaga kualitasnya. *Wallahu ‘alam bissawab.*

Daftar Pustaka

- Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Assiddhiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme* Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004)
- Asshidique, Jimly dan Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006
- Fadjar, Mukhtie. *Tipe Negara Hukum* Surabaya: Bayumedia, 2004
- Gaffar, Afan. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999
- Ismail, Suny. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* Jakarta: Aksara Baru, 1985
- Jacques Rousseau, Jean. *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Cetakan Pertama Jakarta: Visimedia, 2007
- Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan pertama Bandung: Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, 2006
- Marbun, B.N. *DPRD, Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan* Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982
- Sanit, Arbi. *Reformasi Politik* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998
- Tahir Azhary, Muhammad. *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilibat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* Jakarta: Bulan Bintang, 1991.
- Kompas, Harian, tanggal 30 November 2013. dan 1,2, Desember 2013.
- Republika, 28,29,30, November 2013 dan 1,2 Desember 2013.