LAMPUNG PARLIAMENT WATCH (LPW)

POLA MONEY POLITICS

KONTROVERSI PEMILIHAN GUBERNUR LAMPUNG

Editor :
Nanang Trenggono
Syarief Makhya

PENERBIT UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG 2003

POLA MONEY POLITICS

KONTROVERSI PEMILIHAN GUBERNUR LAMPUNG 2003-2008

POLA MONEY POLITICS

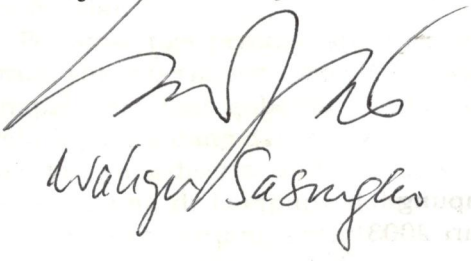
KONTROVERSI PEMILIHAN GUBERNUR LAMPUNG 2003-2008

Pengantar: Bambang Eka Wijaya

KOLEKSI PRIBADI
WAHYU SASONGKO

LAMPUNG PARLIAMENT WATCH (LPW

Editor:
Nanang Trenggono
Syarief Makhya



Penerbit Universitas Lampung
Bandar Lampung 2003

Perpustakaan NasionalRI, Data Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Nanang Trenggono dan Syarief Makhya
Pola money Politics
Kontroversi Pemilihan Gubernur Lampung 2003-2008
Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung, 2003
xiv, 203 halaman 14,5 x 21 cm

ISBN 979-8287-48-7

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
© Penulis

Penerbit Universitas Lampung
Cetakan Pertama: Februari 2003

PENGANTAR

Secara umum, tujuan diterbitkan buku ini adalah ingin menggambarkan pola *money politics* yang terjadi dalam proses pemilihan Gubernur Lampung 2003-2008. Peristiwa politik penting untuk memilih pemegang pemerintahan Lampung tertinggi yang pertama sejak gerakan reformasi menjatuhkan rezim otoritarian militeristik Orde Baru. Secara khusus, buku ini lebih diarahkan untuk mengungkapkan berbagai pola permainan politik uang yang melibatkan aktor-aktor politik, antara lain para kandidat gubernur, anggota DPRD, pengurus partai politik dan berbagai pihak yang berperan aktif dalam pemilihan kepala daerah. Dalam hal ini ditunjukkan pula pemikiran, cara, forum, dan instrumen yang digunakan untuk melakukan *money politics*.

Latar belakang para penulisnya beranekaragam, antara lain akademisi, pengacara, aktivis dan jurnalis profesional. Oleh sebab itu, kumpulan karangan ini memiliki karakter sendiri-sendiri, baik isi maupun gaya penulisan. Bila dicermati secara keseluruhan berbagai perspektif tertuang dalam buku ini, yakni pendekatan hukum, ekonomi politik, struktural fungsional, etika, dan analogi. Meskipun dalam tulisan masing-masing kesemuanya dituangkan secara ringkas.

Sama dengan ciri bunga rampai pada umumnya, dari satu tulisan ke tulisan lain bisa saja terjadi pengulangan-pengulangan. Meskipun demikian, kumpulan karangan ini disistematisasi sedemikian rupa sehingga memudahkan pembaca untuk mengambil kesimpulan. Secara keseluruhan kerangka buku ini dibagi dalam enam bagian termasuk kesimpulan.

Pertama, tiga penulis langsung berbicara tentang perilaku korup, yakni permainan *money politics* yang terjadi pada semua tahapan pemilihan gubernur. Kedua, dua penulis menampilkan praktik politik uang dari ekspose media massa khususnya media cetak, yang disertai *content analysis* terhadap netralitas media harian utama di Lampung dalam mensikapi suksesi. Ketiga, menguraikan tentang keterbatasan dan kelemahan hukum untuk menjerat *money politics* yang secara formal dikategorikan sebagai tindak pidana suap. Disertai pula dengan solusi alternatif dan pilihan hukum untuk mengantisipasi praktik *money politics*. Keempat, satu tulisan mengupas khusus mengenai prediksi

perputaran uang yang beredar selama proses suksesi, dan dua tulisan lainnya melukiskan realitas *money politics* sebagai pencerminan dari demokrasi bermasalah. Kelima, disamping *money politics*, pemilihan gubernur diwarnai politik kekerasan. Oleh sebab itu, dimuat sebuah karangan khas yang menceritakan mengenai teror dalam suksesi. Keenam, merupakan kesimpulan dari seluruh tulisan.

Terima kasih disampaikan terutama untuk para aktivis pemantau JPSKD (Jaringan Pemantau Suksesi Kepala Daerah) yang telah memberikan data atau informasi penting bagi penulisan buku ini. Terima kasih juga disampaikan untuk kawan-kawan akademisi, jurnalis, aktivis, pengacara, anggota Dewan, dan tokoh masyarakat yang sudi meluangkan waktu mendiskusikan dan memberi masukan dalam kegiatan lokakarya pada 15 Februari 2003 yang diselenggarakan untuk menyempurnakan buku ini sebelum naik cetak. Para peserta mendukung diterbitkannya buku ini.

Diharapkan dengan keluarnya buku ini bisa membantu membuka wawasan masyarakat untuk mengetahui apa yang sesungguhnya terjadi dalam proses pemilihan Gubernur Lampung. Harapan selanjutnya, buku ini mampu membuka ruang kesadaran dan merangsang pemikiran tentang bagaimana merekonstruksi kembali demokratisasi, sampai ke akar-akarnya. Semoga bermanfaat.

Bandar Lampung, Februari 2003

Editor,

DAFTAR ISI

Pengantar v
Pengantar Khusus, *Bambang Eka Wijaya* vii
Daftar Isi xiii

I. POLA *MONEY POLITICS* DALAM SUKSESI 1
1. *Money Politics*: Etika, Pendidikan Politik dan Dampaknya terhadap Masyarakat, *H.S. Tisnanta* 3
2. Inisiatif Praktik *Money Politics* dalam Suksesi Gubernur Lampung 2003-2008, *Edwin Hanibal* dan *Watoni Noerdin* 16
3. Menangkap Angin *Money Politics*, *Firman Seponada* 23

II. *MONEY POLITICS* DAN PERAN MEDIA MASSA 37
4. *Money Politics* dalam Pemilihan Kepala Daerah di Lampung: Rekaman dari Media, *Jauhari M. Zailani* 39
5. Perilaku Media dan *Money Politics* Dalam Suksesi Kepala Daerah Lampung, *Budi Santoso Budiman* 57

III. *MONEY POLITICS* DAN KETERBATASAN HUKUM 81
6. Pola *Money Politics* dan Kelemahan Hukum dalam Suksesi Kepala Daerah di Provinsi Lampung, *Armen Yasir* 83
7. Mengapa *Money Politics* Sulit Dibuktikan, *Wahyu Sasongko* 98
8. Alternatif Hukum untuk Menjerat *Money Politics*, *Shafruddin* 111

IV. *MONEY POLITICS* DAN DEMOKRATISASI 123
9. Perputaran Uang di Seputar Suksesi Gubernur Lampung, *Asrian Hendi Caya* 125
10. *Money Politics* dan Demokrasi Yang Bermasalah, *Syarief Makhya* 131

11. Realitas *Money Politics* dalam Retorika Transisi Politik Demokratisasi, *Nanang Trenggono* 145

V. TEROR DALAM SUKSESI 167

12. "Drama Suksesi Nan Tak Kunjung Akhir," *Oyos Saroso H.N.* 169

VI. KESIMPULAN 187

13. Kesimpulan 189

LAMPIRAN 195

14. Panduan Pemantauan Pemilihan Gubernur Lampung 2003-2008 197
15. Proses Pemilihan Gubernur Lampung Dalam Photo 205

7

MENGAPA *MONEY POLITICS* SULIT DIBUKTIKAN

Oleh: Wahyu Sasongko[1]

KOLEKSI PRIBADI
WAHYU SASONGKO

KETERBATASAN HUKUM

Harus diakui bahwa hukum seringkali tertinggal dengan perkembangan masyarakat. Hal ini dapat disebabkan karena norma hukumnya mandeg (*stagnant*). Ketertinggalan hukum dapat terjadi karena peraturan hukumnya belum ada atau belum dibuat sehingga tidak ada peraturan yang dapat dijadikan pedoman untuk berperilaku. Dengan lain perkataan, terjadi kekosongan atau kevakuman hukum.

Berbeda dengan hal itu, hukum telah dibuat dalam bentuk peraturan sebagai pedoman untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu atau dilarang. Tetapi peraturan tersebut tidak dapat diterapkan terhadap perilaku atau perbuatan tertentu manakala ada perbuatan yang mengindikasikan telah terjadi perbuatan yang dilarang sesuai dengan ketentuan hukum tersebut. Dalam hal ini peraturan hukum tersebut tidak efektif karena ada faktor-faktor tertentu yang membatasi berlakunya.

Dewasa ini banyak dijumpai peraturan hukum semacam itu. Khususnya pada era reformasi. Lucunya, ketidakefektifan hukum itu justru berasal dari peraturan hukumnya sendiri. Hal ini dapat terjadi karena persyaratan yang diminta oleh ketentuan dalam peraturan tersebut tidak terpenuhi atau persyaratannya terlalu sulit atau bahkan tidak mungkin dipenuhi. Akibatnya, peraturan hukum tersebut hanya sekedar hiasan tetapi tidak pernah diterapkan. Peraturan hukum semacam itu apakah masih dapat disebut hukum?

Untuk menjawabnya dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu aspek normatif dan aspek sosiologis. Ditinjau dari aspek normatif, suatu peraturan hukum yang telah dibuat sesuai dengan prosedur atau mekanisme yang berlaku berarti

---

[1] Staf Pengajar Jurusan Hukum Perdata Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Lampung dan Aktivis *Lampung Parliament Watch* (LPW).

peraturan tersebut telah sah keberadaannya. Maka peraturan tersebut diakui eksistensinya dalam tata hukum atau hukum positif yang berlaku.

Tetapi jika ditinjau dari aspek sosiologis, peraturan hukum tersebut walaupun ada dan diakui dalam tata hukum sebagai hukum positif namun dianggap tidak ada alias sudah mati. Karena hanya berupa rumusan kata-kata yang tercetak tebal (*black letters law*) dalam kitab undang-undang. Alasannya, hukum itu dibuat tidak hanya sekedar membuat dari yang tidak ada menjadi ada. Tetapi hukum dibuat untuk mencapai tujuan atau keadaan tertentu. Maka jika tujuan itu tidak tercapai atau bahkan tidak akan mungkin tercapai karena unsur-unsur yang dipersyaratkan tidak dapat terpenuhi. Berarti, hukum itu sebetulnya sudah "mati" sejak dilahirkan. Jika hal ini terjadi maka peraturan hukum tersebut harus ditinjau kembali atau dicabut saja digantikan dengan peraturan baru yang lebih sempurna.

Pendekatan normatif seringkali tidak dapat memuaskan tuntutan masyarakat. Oleh karena itu, pendekatan normatif harus dilengkapi atau diimbangi dengan pendekatan lain seperti pendekatan sosiologis yang lebih bersifat empiris dan pendekatan filosofis sebagai ukuran bagi keadilan hukum.

Ilustrasi sebagaimana diuraikan di atas dijumpai dalam peraturan hukum yang mengatur tentang politik uang (*money politics*) baik dalam peraturan pemerintah pusat maupun dalam ketentuan yang dibuat oleh Dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) tentang pemilihan gubernur dan wakil gubernur Lampung. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang *money politics* sudah dibuat dan diberlakukan namun tidak dapat menangkap pelakunya.

MONEY POLITICS DAN TRANSAKSI JUAL BELI

Dewasa ini, politik uang merupakan gejala umum. Meskipun pada masa-masa yang lalu sudah ada. Namun, ditinjau dari kuantitas dan kualitasnya jauh berbeda. Karena pada masa reformasi ini telah terjadi perubahan dalam sistem politik, yaitu menganut sistem banyak partai (*multi party system*). Jika pada masa orde baru peran eksekutif begitu dominan (*executive heavy*) sekarang peran legislatif yang dominan (*legislative heavy*).

Begitu dominannya sehingga anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di pusat dan daerah dapat ikut menentukan posisi dan jabatan penting di pemerintahan, seperti jabatan direktur BUMN, pemilihan gubernur dan wakil gubernur, dan ikut menyusun dan menentukan anggaran. Maka tidaklah heran jika para kepala dinas sering dipanggil oleh DPRD untuk membahas masalah anggaran dan proyek pembangunan.

Proses pemilihan gubernur dan wakil gubernur Lampung ditengarai telah terjadi politik uang. Sesuai dengan namanya, politik uang terjadi di bidang politik, pelakunya melibatkan para politisi (*politicians*) dan pihak-pihak yang menginginkan agar dalam pemilihan akan memperoleh suara dari anggota DPRD Lampung. Dengan demikian, setiap suara menjadi komoditi yang memiliki nilai ekonomi tinggi untuk diperdagangkan.

Bagaikan transaksi jual beli, anggota DPRD sebagai penjual, sedangkan pembelinya adalah calon yang berminat dan mengikuti pemilihan. Dalam hal ini, hukum permintaan dan penawaran *(supply and demand)* dalam ilmu ekonomi berlaku. Semakin tinggi permintaan maka harga jual juga semakin tinggi nilainya. Komoditi yang diperdagangkan adalah suara dan jabatan yang merupakan komoditi langka dan tidak ada penggantinya (*non-substitution*). Persoalannya adalah apakah tindakan memperjualbelikan atau memperdagangkan suara dan jabatan seperti itu dapat dibenarkan?

RAMBU-RAMBU YURIDIS *MONEY POLITICS*

Proses pemilihan gubernur bukanlah peristiwa bisnis melainkan proses politik sebagai cerminan dari nilai-nilai demokrasi. Anggota Dewan adalah wakil rakyat yang memperoleh kepercayaan dari rakyat untuk memperjuangkan hak-hak dan kepentingan rakyat. Oleh karena itu tidak dapat dibenarkan adanya praktik *money politics* dalam pemilihan gubernur. Selain melanggar norma etika juga melanggar norma hukum.

Setiap anggota Dewan sebelum menduduki jabatan harus memenuhi persyaratan tertentu dan harus diambil sumpahnya. Sesuai dengan ketentuan dalam pasal 30 Undang-Undang (UU) Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, sumpah bagi setiap anggota Dewan, yaitu (1) untuk memenuhi kewajibannya dengan sebaik-baiknya dan

seadil-adilnya; (2) akan memegang teguh Pancasila dan menegakkan UUD 1945 serta peraturan perundang-undangan yang berlaku; (3) akan menegakkan kehidupan demokrasi serta berbakti kepada bangsa dan negara. Dengan demikian jelas anggota Dewan bukanlah penjual yang berhak memperdagangkan suaranya.

Begitu pula dengan gubernur sebagai kepala daerah, sebelum memangku jabatannya harus diambil sumpahnya yang menurut ketentuan dalam pasal 42 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu (1) akan memenuhi kewajiban dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; (2) akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara; (3) akan menegakkan kehidupan demokrasi dan UUD 1945 sebagai konstitusi negara serta segala peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Gubernur adalah kepala daerah yang menjadi pimpinan pemerintahan sekaligus pimpinan daerah dan pengayom masyarakat. Maka, harus dijabat oleh seseorang yang memiliki kemampuan berpikir, bertindak, dan bersikap yang lebih mengutamakan kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat umum daripada kepentingan pribadi, golongan, dan aliran. Oleh karena itu, tidak memandang dari kelompok atau etnis, dan keyakinan mana pun, kepala daerah harus bersikap arif, bijaksana, jujur, adil, dan netral sehingga dapat dijadikan contoh atau teladan.

Untuk mewujudkan harapan dan cita-cita tersebut, maka dalam peraturan pelaksanaan diatur tentang larangan praktik *money politics* dalam pemilihan kepala daerah. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tatacara Pemilihan, Pengesahan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dalam konsiderans bagian menimbang pada huruf b ditegaskan bahwa untuk memperoleh figur kepala daerah dan wakil kepala daerah perlu dilaksanakan proses pemilihan yang tertib, transparan, jujur, adil, dan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Dengan pertimbangan tersebut diharapkan tidak terjadi praktik *money politics* dalam pelaksanaan proses pemilihan.

Adapun yang dimaksud dengan politik uang menurut penjelasan pasal 25 ayat (2) PP Nomor 151 Tahun 2000 adalah "pemberian berupa uang atau bentuk lain, yang dilakukan oleh

calon kepala daerah atau wakil kepala daerah atau yang berkaitan dengan pasangan calon, kepada anggota DPRD dengan maksud terang-terangan dan atau terselubung untuk memperoleh dukungan guna memenangkan pemilihan kepala daerah. Perbuatan tersebut dikategorikan sebagai tindak pidana suap sebagaimana diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap."

Dalam rumusan pasal 2 UU tersebut dikemukakan barangsiapa memberi atau menjanjikan sesuatu kepada seseorang dengan maksud untuk membujuk supaya orang itu berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dalam tugasnya, yang berlawanan dengan kewenangan atau kewajibannya yang menyangkut kepentingan umum, dipidana karena memberi suap dengan pidana penjara selama-lamanya 5 (lima) tahun dan denda sebanyak-banyaknya Rp15.000.000,- (lima belas juta rupiah).

Kemudian dalam pasal 3 UU tersebut dikemukakan barangsiapa menerima sesuatu atau janji, sedangkan ia mengetahui atau patut dapat menduga bahwa pemberian sesuatu atau janji itu dimaksudkan supaya ia berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dalam tugasnya, yang berlawanan dengan kewenangan atau kewajibannya yang menyangkut kepentingan umum, dipidana karena menerima suap dengan pidana penjara selama-lamanya 3 (tiga) tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp15.000.000,- (lima belas juta rupiah).

Berarti, tindak pidana suap dikenakan terhadap pihak yang menyuap dan pihak yang merima suap. Jika ketentuan tersebut diterapkan ke dalam *money politics* dapat diartikan tindakan *money politics* merupakan tindak pidana suap yang mensyaratkan adanya perbuatan dari penyuap ialah calon kepala daerah terhadap pihak yang menerima suap ialah anggota DPRD.

Ketentuan tersebut dalam praktiknya sangat sulit diterapkan. Karena dapat dikatakan tidak mungkin memperoleh bukti adanya penyuapan dari kedua pihak tersebut. Penyerahan uang dapat dilakukan secara tertutup yang hanya diketahui oleh orang-orang khusus. Di luar ke dua pihak tersebut hanya dapat mengetahui adanya pertemuan dan pembicaraan tetapi tidak dapat menyaksikan penyerahan sejumlah uang.

Selain diatur tentang pengertian atau definisi politik uang, juga diatur tentang implementasinya melalui mekanisme pengujian publik. Sedangkan pengujian publik tersebut dalam

penjelasan pasal 25 ayat (1) PP Nomor 151 Tahun 2000 dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat luas secara teratur, terbuka, dan bertanggungjawab guna menyampaikan pendapatnya terhadap pasangan calon, anggota DPRD dan atau anggota masyarakat yang diduga melakukan politik uang dalam proses pencalonan dan atau pemilihan pasangan calon kepala daerah.

Mekanisme pengujian publik dilakukan melalui pengaduan secara tertulis oleh masyarakat kepada panitia pemilihan melalui pimpinan organisasi kemasyarakatan setempat yang terdaftar. Berarti, pengaduan secara lisan dan individual tidak diterima. Materi pengaduan pun hanya berkenaan dengan praktik *money politics*. Waktu pengajuan adalah 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak ditutupnya rapat paripurna khusus tahap I, demikian ketentuan pasal 25 PP Nomor 151 Tahun 2000. Dengan demikian pengujian publik dilakukan setelah diperoleh pasangan calon gubernur dan wakil gubernur hasil pemilihan.

Pengaduan masyarakat tersebut ditulis dalam bentuk surat pengaduan yang ditandatangani sekurang-kurangnya oleh 2 (dua) orang pimpinan tertinggi organisasi kemasyarakatan yang terdaftar pada pengadilan tinggi setempat untuk provinsi. Surat pengaduan tersebut dilampiri dengan bukti-bukti indikasi adanya politik uang dan salinan tanda terdaftar organisasi kemasyarakatan yang dikeluarkan oleh pengadilan tinggi setempat untuk provinsi.

Memperhatikan ketentuan tersebut dapat dibayangkan betapa sulitnya mekanisme yang diminta oleh ketentuan dalam PP Nomor 151 Tahun 2000. Karena dalam praktiknya sangat sulit memperoleh bukti-bukti sesuai dengan ketentuan hukum antara lain seperti saksi dan surat-surat atau dokumen. Karena jika itu tidak dipenuhi maka anggota Dewan atau calon yang memberikan suap akan menuntut si pelapor atau pengadu. Dalam hal ini, tidak ada jaminan perlindungan hukum bagi si pelapor.

Setelah laporan itu diterima, maka panitia pemilihan akan memeriksa pengaduan dan seandainya pengaduan tersebut menurut pertimbangan panitia pemilihan dapat diterima, tindakan selanjutnya adalah pemanggilan terhadap anggota Dewan dan calon yang diadukan untuk diminta keterangan atas pengaduan tersebut (*cross examination*). Ketentuan pasal 28 PP Nomor 151 Tahun 2000 menegaskan bahwa pengaduan

masyarakat dinyatakan terbukti apabila panitia pemilihan menerima pengakuan tertulis dari beberapa anggota DPRD. Pengakuan tersebut dinyatakan sah jika ditulis pada kertas segel atau bermaterai cukup.

Anggota Dewan yang dilaporkan sudah dapat dipastikan akan menolak atas pengaduan tersebut. Kalau pun ia mengakui, belum berarti telah terjadi penyuapan karena masih harus dibuktikan apakah penyuap mengakui atas pengaduan tersebut. Dalam hal ini adalah pengakuan dari calon kepala daerah atau wakilnya atau pihak yang berkaitan dengan pasangan calon tersebut. Jika ternyata tidak mengakui kebenaran pengaduan, maka pengaduan tersebut gagal, ditolak atau tidak dapat diterima.

Ketentuan pasal 32 memberikan ancaman sanksi, yaitu jika ada pengakuan tertulis dari anggota DPRD yang bersangkutan, maka terhadapnya akan dijatuhi sanksi administrasi sampai dengan pemberhentian keanggotaan. Selanjutnya oleh pasal 33 ditentukan bahwa DPRD dan atau organisasi kemasyarakatan akan menyerahkan penyelesaian bagi pihak-pihak yang teribat politik uang kepada pihak yang berwenang, dalam penjelasan atas pasal tersebut dinyatakan pihak-pihak tersebut diancam dengan UU Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap.

Ketentuan tentang *money politics* dalam PP Nomor 151 Tahun 2000 tersebut kemudian oleh DPRD Provinsi Lampung ditindaklajuti dengan menerbitkan Keputusan Nomor 32 Tahun 2002 tentang Peraturan Tata Tertib Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Propinsi Lampung Masa Bakti 2003-2008. Peraturan tersebut—lazim disebut tatib pemilihan—pada dasarnya adalah ketentuan pelaksanaan dari UU Nomor 22 Tahun 1999 dan PP Nomor 151 Tahun 2000 maka ketentuan tentang *money politics* tidak ada perubahan signifikan karena tatib pemilihan tersebut sebelum disahkan harus dikonsultasikan dengan menteri dalam negeri.

Ketentuan *money politics* dalam peraturan tata tertib pemilihan diatur dalam pasal 33, substansinya identik dengan ketentuan dalam pasal 25 PP Nomor 151 Tahun 2000, yaitu melalui mekanisme pengujian publik dalam waktu tiga hari kerja sejak ditutupnya rapat paripurna khusus. Hanya saja di dalam pasal 36 ayat (1) tatib pemilihan, lebih ditegaskan bahwa pengaduan masyarakat akan diproses apabila panitia pemilihan menerima pengakuan tertulis mengenai dugaan politik uang

dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota DPRD. Jika hanya ada pengakuan tertulis dari 1 (satu) orang anggota DPRD, menurut pasal 36 ayat (3) tidak dapat diproses oleh panitia pemilihan.

Jika pengakuan tertulis tersebut diberikan oleh anggota DPRD setelah masa pengujian publik berakhir, menurut pasal 36 ayat (4), tidak akan diproses oleh panitia pemilihan tetapi akan dilimpahkan kepada pihak yang berwenang untuk dilakukan proses hukum.

Ada dua akibat hukum dari adanya pengakuan tertulis dari anggota DPRD tersebut, yaitu (1) pemilihan dinyatakan ditunda, jika sekurang-kurangnya 2 (dua) orang sampai dengan 24 (dua puluh empat) orang anggota DPRD yang sangat diduga nyata-nyata terkait dengan calon terpilih; (2) pemilihan dinyatakan batal, jika sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) orang anggota DPRD lebih dari 1 (satu) fraksi yang nyata-nyata terkait dengan calon terpilih.

MONEY POLITICS: ANTARA SUAP DAN KORUPSI

Memperhatikan ketentuan yuridis di atas dapat diketahui bahwa *money politics* dianggap sebagai perbuatan penyuapan. Walaupun sesungguhnya penyuapan itu sendiri unsur-unsurnya mirip dengan tindak pidana korupsi. Namun karena di dalam pasal 1 UU Tindak Pidana Suap dengan tegas ditentukan bahwa yang dimaksud dengan tindak pidana suap di dalam UU ini adalah tindak pidana suap di luar ketentuan peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Berarti, tindak pidana suap merupakan tindak pidana yang berdiri sendiri (*delictum sui generis*).

Padahal, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (PTPK), khususnya dalam pasal 5 diatur tentang tindak pidana korupsi yang unsur-unsurnya mirip dengan penyuapan, yaitu bahwa setiap orang yang (1) memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara, dengan maksud supaya pegawai negeri atau penyelenggara negara tersebut berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya; atau (2) memberi sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara karena atau berhubungan dengan

sesuatu yang bertentangan dengan kewajiban, dilakukan atau tidak dilakukan dalam jabatannya. Sedangkan bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud dalam uraian tersebut dikenakan pidana yang sama.

Selain itu perbuatan *money politics* dapat dikenakan pasal 2 dan pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kedua pasal tersebut tidak mensyaratkan adanya pemberian sesuatu atau janji dan lebih menekankan pada pelaku yang melakukan perbuatan terlarang.

Rumusan pasal 2 UU PTPK menentukan bahwa setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Unsur-unsur yang menonjol adalah orang yang memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi (dalam hal ini termasuk partai politik) secara melawan hukum.

Kemudian dalam pasal 3 UU PTPK dirumuskan bahwa setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Pasal ini merupakan delik jabatan. Maka unsur-unsur yang menonjol adalah penyalahgunaan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan.

Sedangkan unsur dapat merugikan keuangan negara sesuai dengan penjelasan pasal tersebut adalah delik formil artinya adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan dan bukan akibatnya. Maka dalam pasal 4 UU PTPK dikemukakan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana.

Seandainya *money politics* tidak dikategorikan sebagai tindak pidana suap, tetapi masuk ke dalam tindak pidana korupsi maka tidak terlalu sulit untuk membuktikan perbuatan tersebut dan tidak harus adanya pihak lain yang memberikan sesuatu atau janji-janji. Persoalannya adalah mengapa *money politics* tidak dimasukkan ke dalam tindak pidana korupsi melainkan dikategorikan sebagai tindak pidana suap yang sulit dalam

implementasinya. Sementara itu, UU Tindak Pidana Suap itu sendiri jarang digunakan.

TARIK MENARIK ANTARA POLITIK DAN HUKUM

Pelajaran yang dapat ditarik dari uraian di atas adalah hukum ternyata belum memiliki otonomi dan masih subordinasi politik atau dengan kata lain hukum hanyalah instrumen yang digunakan oleh kekuatan politik. William J. Chambliss dan Robert B. Seidman dalam bukunya *Law, Order, and Power* (1971:33) pernah mengatakan: "Law, which rests finally upon the State's self-perpetuating monopoly of violence or instruments of coercion, therefore represents the will of the rulling classes; in more modern terms, we would say that it embodies the values of the rulling class". (Terjemahan bebas: Hukum, akhirnya diletakkan pada negara yang melanggengkan sendiri monopoli atas kekerasan atau instrumen pemaksa, oleh karena itu hukum mewakili keinginan kelompok yang berkuasa; dalam istilah yang lebih moderen, kami ingin mengatakan bahwa hukum mewujudkan nilai-nilai kelompok yang berkuasa).

Tidak dapat dipungkiri, bahwa hukum tidak berdaya menghadapi dominasi politik karena yang akan menentukan nilai-nilai (*values*) dalam suatu norma atau peraturan hukum adalah para politisi di parlemen. Sementara itu peran partai politik dalam pemerintahan juga begitu kuat, para menteri di kabinet merupakan kader partai. Maka tidak dapat dihindari adanya pengaruh dari partai politik untuk ikut menentukan kebijakan publik. Dalam hal ini termasuk penentuan tatacara pemilihan kepala daerah yang memiliki posisi strategis.

Ketentuan tentang *money politics* dalam UU Pemerintahan Daerah tidak diatur secara khusus atau eksplisit, tetapi diatur secara khusus dalam PP Nomor 151 Tahun 2000. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah secara sepihak membuat ketentuan tersebut, dan menimbulkan kesan seakan-akan pemerintah peduli dengan tuntutan reformasi sehingga proses pemilihan kepala daerah harus dilaksanakan dengan tertib, transparan, jujur, adil, dan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Namun ternyata ketentuan normatif tersebut kontra produktif atau tidak efektif.

Dengan uraian di atas dapat dipahami bahwa hukum memiliki keterbatasan atau dengan lain perkataan hukum tidak

dapat menjangkau *money politics*. Karena sudah dari peraturan hukumnya dibuat dengan sengaja untuk sulit diterapkan. Sementara itu, petugas yang diharapkan menegakkan ketentuan tentang larangan *money politics* adalah panitia pemilihan yang komposisinya adalah anggota Dewan dan secara keseluruhan merupakan bagian dari DPRD maka sulit untuk bersikap dan bertindak secara obyektif, netral, impartial, dan impersonal.

Ketentuan tentang larangan *money politics*, dibuat oleh anggota DPRD, dilaksanakan atau ditegakkan oleh mereka sendiri, dan ditujukan terhadap diri mereka sendiri. Apakah mungkin akan ada penegakan hukum yang adil, transparan, dan jujur terhadap praktik *money politics*? Atau jangan-jangan publik atau masyarakat yang terlalu banyak mengharap terhadap peraturan tentang larangan *money politics*?

SOLUSI ALTERNATIF

Solusi alternatif atas persoalan tersebut adalah tinjau, perbaiki, dan revisi atau bahkan dicabut saja PP Nomor 151 Tahun 2000 diganti dengan peraturan yang baru karena kelemahan dari PP tersebut bukan hanya tentang *money politics* tetapi juga masih belum adanya partisipasi publik dalam setiap tahap pemilihan. Publik hanya menjadi penonton dan hanya diberikan kesempatan pada saat pengujian publik, itu pun dibatasi substansi dan tatacaranya.

Pengaturan *money politics* harus diletakkan sebagai bagian dari tindak pidana korupsi karena kita menyadari bahwa *money politics* merupakan kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crime*) yang telah menyalahgunakan wewenang dan jabatan dan pada akhirnya akan melibatkan keuangan negara. Karena biasanya kepala daerah setelah menjabat akan mengembalikan uang yang telah digunakan untuk memperoleh jabatan dengan cara mengatur anggaran proyek-proyek bagi dirinya atau para kroni dan keluarganya (*nepotism*).

Hukum senantiasa dipengaruhi oleh perubahan yang terjadi di masyarakat. Bahkan oleh Wolfgang Friedmann, dalam bukunya *Legal Theory* (1960:14) mengatakan: "A crisis of society challenges the law more directly perhaps than any other branch of social activity". (Terjemahan bebas: krisis yang terjadi di masyarakat mungkin akan berpengaruh langsung terhadap

hukum daripada aktifitas di bidang sosial lainnya). Apalagi bidang yang menjadi garapan adalah bidang politik yang sarat dengan nilai-nilai dan potensi terjadinya benturan kepentingan (*conflict of interest*), yaitu antara kepentingan individu (*prifate*) dan kelompok, kepentingan masyarakat atau publik dan negara.

Oleh karena itu, jika sistem pemilihan kepala daerah masih seperti sekarang ini, hanya anggota DPRD yang menentukan, maka praktik *money politics* akan sulit dikontrol. Sistem pemilihan dirancang untuk pemilihan langsung oleh rakyat dengan mekanisme yang lebih terbuka, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan. Maka *money politics* dapat ditekan dan harapan rakyat untuk memperoleh kepala daerah yang terbaik dapat mendekati ideal.

Apalagi jika anggota DPRD yang akan menjadi mitra (*partner*) gubernur juga dipilih melalui sistem pemilihan distrik, maka kontrol atau pengawasan oleh rakyat dapat dilakukan dengan efektif. Jika eksekutif dan legislatif, keduanya dipilih langsung oleh rakyat di daerahnya maka setiap perilaku dan kebijakan yang diambil diharapkan dapat efektif dan pada akhirnya produk hukum yang dibuat akan responsif, sebagaimana dikemukakan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (1978: 14): "Law as a facilitator of response to social needs and aspirations". (Terjemahan bebas: hukum sebagai fasilitator yang tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi masyarakat).

Memang untuk mencapai dan mewujudkan hukum yang seperti itu harus melalui beberapa tahapan yang panjang dan lama. Karena dalam hal ini hukum harus diberdayakan (*empowered*) dulu sehingga memiliki otonomi yang mandiri (*autonomous law*). Maka hukum harus konsisten terhadap aturan main yang dibuat dan tegas serta konsekuen terhadap siapa pun yang melanggarnya.

Hukum itu sendiri akan efektif dengan sendirinya jika memuat substansi yang dapat diterima secara yuridis, sosiologis, dan filosofis. Dengan demikian setiap orang mau mematuhi atau taat kepada hukum bukan karena faktor petugas atau aparat penegak hukumnya akan tetapi karena norma hukum memuat nilai-nilai di dalamnya (*intrinsic values*) sesuai dengan kebutuhan rakyat dan menjamin hak-hak dan kepentingan rakyat.

Ketentuan tentang *money politics* yang diatur dalam peraturan perundang-undang yang sudah ada namun dalam praktiknya

tidak berdaya mengatasi atau mengeliminasinya, justru akan menimbulkan reaksi negatif bagi rakyat atau kontra produktif karena peraturan hukum menjadi tidak berwibawa. Apalagi krisis kepercayaan rakyat terhadap pemerintah dan hukum masih belum pulih. Akibatnya, rakyat pun tidak antusias menyambut program-program yang akan disusun dan ditetapkan oleh gubernur bersama-sama dengan DPRD.

DAFTAR BACAAN:

Chambliss, William J. and Robert B. Seidman. 1971. *Law, Order, and Power.* Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.

Friedmann, Wolfgang. 1960. *Legal Theory.* London: Stevens and Sons Limited.

Nonet, Philippe and Philip Selznick. 1978. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law.* New York: Harper & Row Publishers.