

**KORUPSI, POLITIK DAN PILKADAL
DALAM PERSPEKTIF PEMBERANTASAN KORUPSI
DI INDONESIA**

M. Arief Amrullah*

Abstract:

To execute the election of local government directly has potentially to encourage opportunity to local government elected to commit corruption. Because of execution process of that election. From the pre conditioned preparation to the day of election, it requires a lot of money. The elected candidate will make serious efforts to return his exhausted funds back with unfair manners. If the funds are obtained from funder (investor), so corruption, collusion, and nepotism cannot be avoided. Such conditions are certainly contrary to the government's effort in to cope with corruption.

The Act No. 32 Year 2004 regarding Local Government as the base to execute directly the election of local government still contains incomplete provisions of the election execution process. Besides the penal sanction in the Act No. 32 Year 2004 has not anticipated the possible fraud in that election, for instance fraud committed by the head of local government who wishes to run for office for the second time using the official facility for private advantage.

Corruption produces a bad politics, and a bad politics produces more other corruption. Therefore, for the future, the election system as regulated in the Act No. 32 Year 2004 should be re-evaluated with the consideration of cost and its benefit

Key word: Coruption, Politic, Pilkadal and Indonesia.

Pendahuluan

Korupsi sebagai bagian dari permasa-lahan kejahatan, telah menjadi suatu komoditi. Ketika berlangsung kampanye partai politik sampai dengan kampanye pemilihan presiden dan wakil presiden, korupsi merupakan tema kampanye, dengan menyatakan "berantas ko-rupsi sampai ke akar-akarnya, korupsi merusak pembangunan" dan sebagainya.

Persoalan korupsi, tidak lagi terbatas pada persoalan nasional suatu negara, termasuk Indonesia, tetapi juga sudah merupakan bagian dari permasalahan global, dan sejak dipublikasikannya panduan praktis dalam meng-hadapi korupsi oleh *the Centre for International Crime Prevention* (CICP) pada tahun 1992, yang bekerjasama dengan

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember.Email: M_ariief@yahoo.com

Departemen Kehakiman Amerika Serikat, dunia telah menyaksikan adanya peningkatan kesadaran pemerintah dan lembaga-lembaga internasional, yang belum pernah terjadi sebelumnya. Dalam beberapa tahun terakhir, organisasi-organisasi internasional, pemerintah dan sektor swasta telah menganggap korupsi sebagai penghalang yang serius terhadap pemerintahan yang demokratis, kualitas pertumbuhan, dan stabilitas nasional dan internasional. Karena itu, perlu dilakukan upaya-upaya pencegahan yang efektif terhadap praktik-praktik korupsi tersebut.¹

Berbagai konferensi internasional, seperti pada konferensi PBB mengenai kejahatan terorganisasi transnasional, yang diselenggarakan di Palermo, Itali, tanggal 12-15 Desember 2000, telah dibicarakan bahwa korupsi merupakan permasalahan yang kompleks baik sosial, politik maupun ekonomi. Sebelumnya, pada konferensi para menteri mengenai kejahatan terorganisasi transnasional yang diselenggarakan di Naples, 21-23 November 1994 agenda item 5, dengan tema *National Legislation and its Adequacy to Deal with the Various Forms of Organized Transnational Crime; Appropriate Guidelines for Legislative and Other Measures to be Taken at the National Level*, antara lain dikemukakan bahwa korupsi merupakan bagian dari kejahatan terorganisasi transnasional, karena itu perlu ada upaya-upaya bersama untuk menanggulungnya, karena korupsi sangat membantu kegiatan-kegiatan kelompok penjahat terorganisasi.

Sebagai bagian dari kejahatan terorganisasi, terdapat kesulitan dalam pengungkapannya. Bahkan dalam Kongres PBB ke-5 mengenai *the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, yang diselenggarakan di Jenewa dari tanggal 1 hingga 12 September 1985. Pembicaraan difokuskan pada pencegahan kejahatan sebagai bisnis (*crime as business*), baik pada tataran nasional maupun transnasional, yaitu *organized crime*, *white-collar crime* dan korupsi, di samping penjahat-penjahat biasa yang luput dari pemantauan. Kejahatan korporasi dan kejahatan terorganisasi atau kejahatan-kejahatan sindikat mempunyai banyak kesamaan dan dapat melibatkan aparat penegak hukum dan pejabat politik. Kejahatan-kejahatan tersebut dapat disebut sebagai *invisible crime*, karena sulit untuk mengungkapnya.

Karena itu, dalam Konferensi PBB mengenai Korupsi yang diadakan di Merida, Mexico, tanggal 9-11 Desember 2003 antara lain dikemukakan bahwa Majelis Umum PBB (General Assembly) dalam resolusinya No. 55/61 tanggal 4 Desember 2000

¹ UN Anti-Corruption Policy, Global Programme Against Corruption, Draft UN Manual on Anti-Corruption Policy, Vienna, June 2001, hal. 2.

menghendaki adanya instrument hukum internasional yang efektif terhadap korupsi. Dengan didasari semangat untuk memerangi korupsi secara global, maka Majelis Umum dalam resolusinya No. 57/169 tanggal 18 Desember 2002 menerima tawaran dari Pemerintah Mexico untuk menjadi tuan rumah penyelenggara konferensi untuk menandatangani *United Nations Convention against Corruption*.

Dalam *Discussion Guide* untuk Kongres PBB ke-11 mengenai Crime Prevention and Criminal Justice yang diselenggarakan di Bangkok pada tanggal 18-25 April 2005. Pada substansi item 3 mengenai *Corruption: threats and trends in the twenty-first century* dikemukakan bahwa terjadinya kekacauan di dunia yang disebabkan oleh perubahan-perubahan radikal setelah era perang dingin (*the post-cold-war era*), merupakan peluang dan pendorong timbulnya praktik-praktik kotor. Asumsi bahwa pasar bebas dan tidak adanya campurtangan pemerintah dalam bidang ekonomi adalah obat untuk menghilangkan korupsi tampaknya tidak dapat dibuktikan. Hal tersebut disebabkan karena, apa yang tampak sekarang bahwa baik sistem ekonomi maupun sosio-politik menghasilkan versinya masing-masing terhadap korupsi dan tidak ada sistem yang secara lengkap atau komprehensif menawarkan upaya-upaya untuk memberantas korupsi.

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan, bahwa korupsi merupakan salah satu *issue* yang mengglobal, karenanya perlu mendapat perhatian serius. Di Indonesia, pemerintah saat ini yang tengah gencar mengkampanyekan pemberantasan korupsi mulai dari level atas sampai bawah yang berarti secara nasional telah ada upaya memberantas korupsi pada semua level, dan itu sesuai dengan kemauan global sebagaimana telah dikemukakan di atas. Namun demikian, sehubungan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung (PILKADAL) yang secara nasional telah dimulai pada bulan Juni 2005, yang menjadi pertanyaan: apakah dalam PILKADAL merupakan sumber atau pendorong bagi pemerintah daerah (yang nantinya terpilih) untuk melakukan korupsi.

Pembahasan

a. Korupsi dalam Proses Politik Pilkada

Proses politik dalam pelaksanaan PILKADAL tidak akan steril dari praktik-praktik kotor (korupsi), yaitu seperti kemungkinan adanya sumbangan politik secara ilegal (*Illegal Political Contribution*) kepada calon kepala daerah (CAKADA) sudah merupakan salah satu bentuk dari praktik korupsi. Terjadinya praktik demikian, tidak dapat dilepaskan dari keinginan bahwa dalam menentukan pimpinan daerah (kepala

daerah) yang dipilih langsung oleh rakyat. Sebelumnya kepala daerah selama ini dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang mengatasnamakan rakyat.

Lahirnya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 15 Oktober 2004 telah menunjukkan adanya perkembangan wacana demokrasi. Dalam buku-buku pelajaran tentang demokrasi dikatakan bahwa demokrasi terbagi dalam dua kategori dasar: langsung dan perwakilan. Dalam demokrasi langsung, semua warga, tanpa melalui pejabat yang dipilih atau diangkat dapat ikut dalam pembuatan keputusan politik. Akan tetapi, sistem ini hanya cocok untuk relatif sejumlah kecil penduduk. Seringkali dicontohkan untuk demokrasi seperti ini adalah pada zaman Yunani kuno, karena jumlah penduduk relatif masih sedikit dibandingkan sekarang, sehingga untuk melaksanakan demokrasi secara langsung tidak mungkin dilaksanakan. Akibatnya, yang paling mungkin dan umum adalah demokrasi perwakilan. Akan tetapi, seiring dengan perkembangan waktu, ternyata di Indonesia, PILKADA pun dituntut untuk dilaksanakan secara langsung sebagaimana halnya dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Kehendak untuk melaksanakan PILKADAL, ternyata tidak seperti yang dibayangkan semula. Karena pelaksanaan PILKADAL membutuhkan dana besar, yang tidak mungkin ditanggung sendiri oleh CAKADA, kecuali jika CAKADA itu adalah seorang pengusaha besar.² Dalam kondisi demikian, maka caranya mencari sumber pembiayaan adalah dengan menghubungi orang-orang atau kelompok yang mempunyai dana.

Hubungan antara penyumbang dana dan CAKADA tentunya dilakukan secara rahasia, yang disertai dengan imbalan-imbalan tertentu yang telah disepakati. Tapi yang jelas sebagaimana yang pernah dikemukakan oleh Clinard dan Yeager³ bahwa sumbangan yang diberikan itu, pada umumnya untuk tujuan ekonomi, yaitu untuk menikmati jaminan birokrasi dan mempengaruhi politik sehingga akan berpengaruh pada peningkatan keuntungan yang lebih besar bagi si pemberi sumbangan. Di samping itu, Clinard dan Yeager mencontohkan praktik di Amerika Serikat bahwa sumbangan-sumbangan untuk kepentingan kampanye sudah berlangsung lama dan merupakan praktik kotor dan merusak proses demokrasi.

² Jika CAKADA itu adalah kepala daerah yang mencalonkan diri untuk kedua kalinya, maka dana yang diperolehpun patut dipertanyakan, dari mana asalnya.

³ Marshall B. Clinard dan C. Yeager, **Corporate Crime**, The Free Press, New York, hal. 1980: 157.

Oleh karena pelaksanaan PILKADAL baru dilaksanakan kali pertama pada bulan Juni 2005 (sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 32 Tahun 2004), maka barangkali itu yang menyebabkan belum adanya catatan-catatan sumbang yang menunjukkan telah terjadi praktik korupsi dalam proses PILKADAL. Akan tetapi, jika membandingkan kepada pemilihan setingkat presiden, di Amerika Serikat, misalnya, yang menunjuk ke arah pemberian sumbangan secara ilegal, yaitu seperti yang diberitakan oleh tiga media massa terkenal Amerika Serikat, masing-masing *The New York Time*, *Wall Street Journal*, dan *Washington Post*, pada tanggal 7, 8, dan 9 Oktober 1996 yang telah mengungkap, pada tahun 1992, salah seorang konglomerat Indonesia, James Riady dari Lippo Group, menyumbang dana sebesar US\$ 175.000 untuk kepentingan kampanye Bill Clinton yang saat itu bersaing dengan Bob Dole dari partai Republik. Karena itu, pada tanggal 11 Oktober 1996, Senator John McCain meminta Departemen Kehakiman mengusut kasus itu. Penyumbangan tersebut berdasarkan pengakuan Riady di Departemen Kehakiman Amerika Serikat pada hari Jumat 12 Januari 2001, sudah berlangsung sejak tahun 1988 sampai tahun 1994,⁴ tentu tidak menutup kemungkinan bahwa dalam PILKADAL pun terjadi praktik seperti itu.

Di Indonesia, tampaknya ekspos seperti itu masih agak dirahasiakan atau barangkali masih sungkan. Kendati ketika pelaksanaan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden banyak suara-suara sumbangan dari masyarakat yang mengindikasikan telah terjadi politik uang. Untuk menerapkan hal tersebut Panitia Pengawas Pemilihan Umum Propinsi Jawa Timur menggagas perlunya dibentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) tentang Pemberantasan Tindak Pidana Politik Uang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahap II 2004 dan bertempat di Hotel Simpang Surabaya diselenggarakan Workshop guna membahas Draft Perpu dimaksud.⁵ Walaupun pada akhirnya masih belum bisa direalisasikan, mengingat draft yang dibahas itu pembuatannya terkesan tergesa-gesa.

Kembali kepada pembahasan mengenai korupsi dalam proses politik PILKADAL tersebut, tampaknya ada hubungan antara korupsi dan politik. Karena, korupsi menghasilkan politik yang tidak baik, sedangkan politik yang tidak baik akan menghasilkan korupsi yang banyak lagi. Terkait dengan perihal itu, relevan dikemukakan tulisan Kimberly Ann Elliott⁶ bahwa korupsi mempengaruhi politik, dan politik juga

⁴ Jawa Pos: 15 Oktober 1996, hal. 1; 13 Januari 2001, hal. 1.

⁵ Penulis diundang oleh panitia untuk membahas Draft Perpu tersebut.

⁶ Kimberly Ann Elliott, **Korupsi dan Ekonomi Dunia**, Terjemahan A. Rahman Zainuddin, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1999, hal. 107.

mempengaruhi korupsi, karena orang mencari atau mempertahankan posisi yang menguntungkan.

Pelaksanaan PILKADAL yang sebagian besar sudah berlangsung di tanah air, sebenarnya berpotensi bagi timbulnya dampak yang lebih besar berupa pengingkaran terhadap nilai-nilai demokrasi, dan yang tidak kalah pentingnya adalah menimbulkan ladang-ladang korupsi baru. Mengapa begitu? karena jika CAKADA yang didukung itu terpilih menjadi kepala daerah, tentu berupaya untuk mengembalikan dana yang sudah dikeluarkan itu. Akhirnya, bukannya kualitas yang hendak dikedepankan sebagaimana janji-janji yang disampaikan ketika kampanye, melainkan secara tersembunyi menghitung besaran dana yang sudah dikeluarkan dan menyusun rencana untuk pengembaliannya.

b. Pilkada Versus Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Menyimak hasil sigi yang dilakukan oleh The **Political and Economic Risk Consultancy Ltd (PERC)** tahun 1996 yang berpusat di Hongkong, bahwa Indonesia berada di urutan ketiga dari 12 negara di Asia yang tingkat korupsinya paling memprihatinkan. Penelitian yang mengambil sampel para pengusaha yang bekerja dan melakukan bisnisnya di 12 negara tersebut, adalah Singapura, Jepang, Kongkong, Malaysia, Korea Utara, Taiwan, India, Filipina, Indonesia, Vietnam, dan Cina.⁷ Demikian juga dalam Konferensi Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) mengenai Permukiman (Habitat) II yang berlangsung di Istanbul, Turki, Indonesia masuk 10 negara korupsi tertinggi di antara lebih dari 50 negara. Korupsi yang banyak terjadi dalam transaksi bisnis di seluruh dunia, merupakan kekuatan demoralisasi dan penghalang bagi pelaksanaan strategi pembangunan yang progresif untuk perubahan sosial. Menurut Peter Eigen. Ketua Transparency International (TI), bahwa korupsi yang terjadi di banyak negara berkembang sebenarnya merupakan sebab langsung dari penyuapan yang dilakukan oleh korporasi multinasional, dan longgarnya hukum di negara maju.⁸ Isu korupsi, baik menurut versi PERC maupun versi Konferensi PBB mengenai Permukiman (Habitat) TI tersebut, telah dibantah oleh petinggi-petinggi Indonesia yang duduk di Kabinet pada waktu itu. Dengan mengatakan, bahwa tuduhan itu tidak benar dan tidak berdasar, hal itu dilakukan hanya untuk menjatuhkan nama Indonesia di mata internasional.⁹

⁷ Jawa Pos, 13 April 1996, hal. 4.

⁸ Kompas, 4 Juni 1996, hal. 1.

⁹ Sebagai catatan: ternyata setelah pemerintahan Orde Baru pun PERC telah pula mengumumkan, bahwa Indonesia tetap menempati peringkat tertinggi sebagai negara paling korup di antara negara-negara: Singapura, Jepang,

Mengingat korupsi di Indonesia sudah berada pada tingkat yang memprihatinkan, maka pada tanggal 13 Nopember 1998 telah dikeluarkan Tap MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Dalam Pasal 2 dinyatakan: (1) Penyelenggara negara pada lembaga-lembaga eksekutif, legislative, dan yudikatif harus melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dan bertanggung jawab kepada masyarakat, bangsa, dan negara; (2) Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya ter-sebut, penyelenggara negara harus jujur, adil, terbuka, dan terpercaya serta mampu mem-bebasan diri dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Adapun sasaran dari Tap MPR No. XI/MPR/1998 tersebut, telah dinyatakan dalam Pasal 4-nya, bahwa upaya pemberantasan KKN harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat ne-gara, keluarga, dan kroninya maupun pihak swasta atau konglomerat. Bahkan dalam Penje-lasan Umum Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Ber-sih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepo-tisme (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 75), tanggal 19 Mei 1999, menegaskan bahwa tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme itu tidak hanya dilakukan oleh Penyelenggara Ne-gara, antar Penyelenggara Negara, melainkan juga Penyelenggara Negara dengan pihak lain seperti keluarga, kroni, dan para pengusaha.

Dalam perkembangan selanjutnya, tam-paknya apa yang telah diamanatkan oleh Tap MPR No. XI/MPR/1998 itu, masih belum me-nunjukkan hasil yang signifikans, akhirnya pada tanggal 9 Nopember 2001 telah dikeluarkan Tap MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegah-an Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Adapun ala-san mengapa sampai dikeluarkannya lagi Tap MPR seperti itu, karena: 1) Permasalahan KKN yang melanda bangsa Indonesia sudah sangat serius, dan merupakan kejahatan yang luar biasa dan menggoyahkan sendi-sendi kehidup-an berbangsa dan bernegara, 2) Sejak tahun 1998, masalah pemberantasan dan pencegahan KKN telah ditetapkan oleh MPR sebagai sebagai salah satu agenda reformasi, tetapi

China, Malaysia, Hongkong, Taiwan, Korena Selatan, Thailand, Filipina, dan Vietnam. Penilaian itu, dilakukan berdasarkan pengolahan data hasil kuesioner yang disebarkan kepada 1.000 (seribu) pengusaha asing yang menanamkan modalnya di negara-negara itu (TVRI Siaran Nasional, Jum'at 5 Maret 2004, <http://www.tvri.co.id>, diakses 7 Maret 2004). Ini berarti, korupsi di Indonesia, baik pada pemerintahan di masa lalu maupun sekarang tetap saja ada, kendati Tap MPR yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme telah dikeluarkan sejak tahun 1998. Bahkan telah dijabarkan lebih lanjut ke dalam Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Perbedaannya, jika pada masa Orde Baru, para pejabat ramai-ramai membantahnya (sebagaimana telah dikemukakan di atas), sedangkan dalam perkembangannya tidak perlu berkomentar, biarkan saja berlalu, tokoh akhirnya hilang dengan sendirinya.

belum menunjukkan arah perubahan dan hasil sebagaimana diharapkan, 3) Terdapat desakan kuat masyarakat yang menginginkan terwujudnya berbagai langkah nyata oleh pemerintah dan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya dalam hal pemberantasan KKN, dan 4) Pembaruan komitmen dan kemauan politik untuk memberantas dan mencegah KKN memerlukan langkah-langkah percepatan.

Oleh karena itu, pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono (SBY), telah berjanji kepada rakyat Indonesia untuk memberantas korupsi. Janji itu ditepati, terbukti dalam program 100 hari-nya, korupsi merupakan agenda penting yang harus diberantas, dan pada tanggal 9 Desember 2004 telah dikeluarkan Instruksi Pre-siden (Inpres) Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Dalam Inpres tersebut disebutkan bahwa dalam rangka percepatan pemberantasan korupsi, diinstruksikan kepada para menteri Kabinet Indonesia Bersatu; Jaksa Agung; Panglima TNI; Kapolri; para kepala lembaga pemerintah non-departemen; para gubernur; para bupati dan walikota untuk secara bersama-sama dan terpadu memberantas korupsi. Keseriusan Presiden dalam upaya memberantas korupsi, telah pula disampaikan dalam Rapat Koordinasi (Rakor) yang menyepakati delapan langkah pemberantasan korupsi, yaitu: *pertama*, membersihkan kantor kepresidenan, kantor wakil presiden, sekretaris negara, serta yayasan-yayasan; *kedua*, mengawasi pengadaan barang di semua departemen; *ketiga*, mencegah penyimpangan proyek rekonstruksi Aceh; *keempat*, mencegah penyimpangan dalam pembangunan infrastruktur lima tahun ke depan; *kelima*, menyelidiki penyimpangan di lembaga negara (seperti departemen dan BUMN); *keenam*, memburu terpidana korupsi yang kabur ke luar negeri; *ketujuh*, meningkatkan intensitas pemberantasan penembangan liar; *kedelapan*, meneliti pembayar pajak dan cukai.¹⁰

Kedelapan langkah tersebut, masih minus antisipasi terhadap pengulang atau pendatang baru pelaku korupsi, baik pra maupun pasca pergelaran PILKADAL 2005. Langkah antisipasi pada dasarnya merupakan langkah preventif, yaitu mencegah sebelum terjadinya kejahatan (korupsi), jadi bersifat preventif. Mencegah kejahatan pada dasarnya merupakan bagian dari politik kriminal (*criminal policy*). Menurut Sudarto,¹¹ politik kriminal itu dapat diberi arti sempit, lebih luas, dan paling luas.

¹⁰ Presiden: Pemberantasan Korupsi Dimulai dari Lingkungan Istana, dalam <http://www.lin.go.id>, Kamis, 28 April 2005; Presiden Pastikan Langkahnya Berantas Korupsi akan Efektif, dalam <http://www.kompas.co.id>, Sabtu, 30 April 2005.

¹¹ Sudarto, **Kapita Selekta Hukum Pidana**, Alumni, Bandung, 1981, hal. 113-114.

- *dalam arti sempit*, politik kriminal digam-barkan sebagai keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;
- *dalam arti yang lebih luas*, ia merupakan keseluruhan fungsi dari aparatur penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi;
- *dalam arti yang paling luas*, ia merup-kan keseluruhan kebijakan yang dilaku-kan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sen-tral dari masyarakat.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang merupakan perundang-undangan adminis-trasi yang bersanksi pidana, telah mencantumkan ketentuan pidana sebagai penunjang pene-gakkan norma-norma yang ada dalam hukum administrasi. Ketentuan pidana yang tercantum dalam Pasal 116 ayat (6) dan ayat (7) jo. Pasal 83 ayat (3) dan Pasal 85 ayat (1) dan ayat (2) telah mengatur batasan sumbangan dana yang diperkenankan dalam pelaksanaan PILKADAL.

Pasal 83 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang mengatur mengenai sumbangan dana kampanye kepada pasangan calon kepala daerah dan batas-batas yang diperkenan. Pasal 83 ayat (1) menentukan bahwa dana kampanye dapat diperoleh dari: *pasangan calon; partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan; sumbangan pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta*. Namun, dari ketiga sumber pendanaan itu, undang-undang hanya membatasi kepada pe-nyumbang perseorangan dan/atau badan hukum swasta, yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 83 ayat (3) bahwa sumbangan dana kampanye dari perseorangan dilarang melebihi Rp 50.000.000,00, dan dari badan hukum swas-ta dilarang melebihi Rp 350.000.000,00. Pelang-garan terhadap batas yang diperkenankan itu, diancam berdasarkan ketentuan Pasal 116 ayat (6) dengan pidana penjara paling singkat empat bulan atau paling lama dua puluh empat bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 200000000,00 atau paling banyak satu miliar rupiah. Pidana yang dijatuhkan itu, baik kepada penerima mau-pun pemberi (penyumbang) dana kampanye, walaupun dalam ketentuan Pasal 83 ayat (3) batasan jumlah dana itu ditujukan kepada pe-nyumbang. Demikian juga sebaliknya dengan ketentuan Pasal 85 ayat (1)-nya, melarang kepada pasangan calon kepala daerah untuk *menerima* sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang berasal dari: negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing dan warga negara asing; pe-nyumbang atau pemberi bantuan yang tidak jelas identitasnya; pemerintah, BUMN dan BUMD. Untuk itu, kepada pasangan calon

yang menerima sumbangan itu tidak dibenarkan menggunakannya, karenanya wajib melaporkannya kepada KPUD (Pasal 85 ayat (2)). Pelanggaran atas ketentuan ini, maka baik yang menerima maupun yang memberi dana kampanye sebagaimana diatur dalam Pasal 116 ayat (7) diancam dengan pidana penjara paling singkat empat bulan atau paling lama dua puluh empat bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 atau paling banyak satu miliar rupiah.

Dalam ketentuan tersebut, pembentuk undang-undang tidak mengklasifikasikan antara CAKADA yang ingin menduduki kursi kepala daerah untuk kedua kalinya dan CAKADA pertama. Bagi CAKADA kategori pertama, maka dalam mengkondisikan dirinya agar terpilih kembali, sejak awal (sebelum menjadi calon) telah melakukan kampanye tidak kentara, karena diselubungi dengan kunjungan kerja ke daerah-daerah yang menggunakan fasilitas kedinasan untuk kepentingan pribadi. Dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Bab IV Bagian Ke-delapan Paragraf Ketujuh yang mengatur Ketentuan Pidana Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tidak satu pasal pun yang mencantumkan sanksi pidana bagi kepala daerah yang melakukan praktik curang seperti itu. Padahal, dalam Kongres PBB ke-6 mengenai *The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* yang diselenggarakan di Caracas pada tahun 1980 telah memperingatkan bahwa kejahatan-kejahatan yang sangat membahayakan dan merugikan tidak hanya kejahatan-kejahatan terhadap nyawa, orang dan harta benda, tetapi juga penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Hal itu, di samping bertentangan dengan Tap-tap MPR tersebut di atas, juga dengan Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi,¹² juga telah menyimpangi, misalnya, asas kejujuran dan keterbukaan yang seharusnya melekat dalam suatu lembaga yang bernama demokrasi, akibatnya sangat memungkinkan bagi kepala daerah yang masih ingin mencalonkan diri kedua kalinya untuk menyingkirkan saingan politiknya yang potensial.

Itu berarti, untuk mencapai puncak berbagai cara dapat dilakukan, termasuk menggandeng pengusaha (korporasi) dalam upaya mendukung keberhasilannya dalam PILKADAL, dan jika kepala daerah tersebut terpilih kembali, demikian juga dengan calon lainnya yang terpilih, maka hubungan itu akan semakin kuat. Hubungan yang demikian itu, sebagaimana yang pernah dikemukakan oleh Spinellis dalam bagian

¹² Pasal 3 Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 20 Tahun 2001 menentukan: "Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana"

tulisannya mengenai *Top hat criminality and white collar crime*¹³ membedakan dua jenis kejahatan ini (*top hat criminality* dan *white collar crime*). Pada *white-collar criminals*, umumnya berkaitan dengan kegiatan bisnis utamanya dalam sektor swasta, sedangkan *top hat criminals* berkaitan dengan pejabat publik yang memegang dan menggunakan kewenangan politik. Apa yang dilakukan oleh *white-collar criminals*, sifatnya tidak langsung dan bergantung pada sejauhmana posisi keuangan dan pengaruh mereka terhadap orang yang memegang kekuasaan tersebut. Sedangkan pada pejabat publik, sifatnya langsung, karena berkaitan dengan kedudukan politis yang melekat padanya.

Inti dari perbedaan tersebut, sebenarnya secara tersirat, Spinellis hendak menunjukkan bahwa ada hubungan yang saling membutuhkan antara pejabat publik yang memiliki kewenangan tertentu dengan pihak swasta yang mempunyai kekuatan ekonomi. Hubungan timbal-balik dan saling menguntungkan itu, tentu harus dipelihara dan dijaga kerahasiannya, dalam arti substansi dari hubungan tersebut, dan jika terekspose, maka yang muncul adalah sebagai hubungan yang tanpa perlu dicuriagi, semuanya sebagai suatu kewajaran dan lumrah.

Apa yang telah dikemukakan di atas, sebenarnya ketika Sutherland memulai studinya mengenai pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pelaku bisnis, dan studi itu sendiri dimaksudkan untuk membuktikan penjelasan umum mengenai perilaku kriminal. Teori-teori tentang kejahatan yang ketika itu masih menekankan pada penyakit sosial dan gangguan mental sebagai penyebab terjadinya kejahatan, khususnya kemiskinan dan keadaan sosial yang berkaitan dengan kemiskinan, seperti rumah yang tidak layak huni, kurangnya sarana rekreasi, telah dibantah oleh Sutherland. Sutherland yang ketika itu melakukan kajian terhadap kejahatan bisnis (*business crimes*), mengemukakan bahwa perilaku kriminal itu dipelajari, karena itu Sutherland yakin dengan teorinya itu untuk menerangkan kejahatan yang dilakukan oleh para pelaku bisnis. Mereka itu menurut Sutherland bukanlah orang-orang miskin atau pun kekurangan fasilitas rekreasi, akan

¹³ Dionysios Spinellis, *Crime of Politicians in Office (or Top hat crimes)*, hal. 23. *The white collar criminals in general are making business or exercise professions mainly in the private sector, the politicians are holding public offices and using political power. The power of the white collar criminals is indirect; it is based on their financial position and their influence with the persons in power. The power of the politicians direct; they exercise it.* Lihat pula M. Arief Amrullah, *Sumbangan Dana kampanye Pemilu dan Kejahatan Korporasi*, dalam Jurnal Hukum, *Perkembangan Lembaga Peradilan di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, No. 26 Vol 11 – 2004, hal. 120.

tetapi dalam kenyataannya mereka melakukan kejahatan, termasuk melakukan penyuapan-penyuapan.¹⁴

Dengan demikian, sistem PILKADAL yang telah dikemas dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 berpotensi menghasilkan pemimpin dalam suatu proses yang melukai nilai-nilai demokrasi. Konsep demokrasi yang digelar dalam konteks PILKADAL merupakan konsep yang masih disalahpahami dan disalahgunakan dalam upaya memperoleh dukungan rakyat, dan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang dijadikan acuan dalam penyelenggaraan PILKADAL tersebut secara komprehensif masih belum cukup mampu mengantisipasi pelaku-pelaku korupsi beraksi.

Penutup

Simpulan

Pemilihan kepala daerah secara langsung (PILKADAL) 2005, telah menanamkan bibit-pemerintahan yang tidak steril dari praktik korupsi. Untuk itu, keberlangsungan PIL-KADAL tersebut perlu dipertanyakan atau ditinjau kembali kemanfaatannya bagi kepentingan nasional. Jika tidak, upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang tengah digalakkan saat ini, hanya akan menjadi suatu cita-cita. Karena ibarat di satu sisi ingin membersihkan kotoran, tapi di sisi lain kotoran baru muncul kembali.

DAFTAR PUSTAKA:

- Amrullah, M. Arief, *Sumbangan Dana kampanye Pemilu dan Kejahatan Korporasi*, dalam Jurnal Hukum, Perkembangan Lembaga Peradilan di Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, No. 26 Vol 11 – 2004 (Terakreditasi).
- Ann Elliott, Kimberly, 1999, *Korupsi dan Ekonomi Dunia*, Terjemahan A. Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Clinard, B. Marshall dan C. Yeager, 1980, *Corporate Crime*, New York: The Free Press.
- <http://www.kompas.co.id>, Presiden Pastikan Langkahnya Berantas Korupsi akan Efektif, Sabtu, 30 April 2005.
- <http://www.lin.go.id>, *Presiden: Pemberantasan Korupsi Dimulai dari Lingkungan Istana*, Kamis, 28 April 2005.

¹⁴ M. Arief Amrullah, *Sumbangan Dana kampanye Pemilu dan Kejahatan Korporasi*, dalam Jurnal Hukum, *Perkembangan Lembaga Peradilan di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, No. 26 Vol 11 – 2004, hal. 124.

Jawa Pos: 13 April 1996; 15 Oktober 1996: 1; 13 Januari 2001.

Kompas, 4 Juni 1996.

Spinellis, Dionysios, Crime of Politicians in Office (or Top hat crimes), General Report for the Round Table Discussion at the "XV International Congress of Penal Law, yang diselenggarakan di Manila, Selasa 6 September 1994.

Sudarto, 1981, Kapita Selekta Hukum Pidana, Bandung: Alumni.

UN Anti-Corruption Policy, Global Programme Against Corruption, Draft UN Manual on Anti-Corruption Policy, Vienna, June 2001.

Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 134).

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125).