

# **DINAMIKA EKONOMI**

**JURNAL PENGEMBANGAN ILMU-ILMU EKONOMI**

Volume II, No. 1

Januari 2003

**Peningkatan Produktivitas Melalui Perbaikan Proses Kerja  
Dengan Gerakan Lima Langkah**

*Fatkhul Amin*

**Peran Serta Konsumen Dan Pelaku Usaha  
Dalam Mewujudkan Perlindungan Konsumen**

*Rochmani*

**Analisis Produk Dan Proses Manufaktur  
Guna Meningkatkan Efisiensi Dan Efektifitas**

*Endro Prihastono*

**Manajemen Risiko Proyek Pengembangan E-Bisnis**

*Sariyun Naja Anwar*

**Kelayakan Ekonomis Politik Uang  
Dalam Pemilihan Jabatan Eksekutif** ✓

*Rokh Eddy Prabowo*

**Analisis Cadangan Devisa Indonesia  
Periode 1980 - 2000**

*Gregorius Nasiansenus Masdjojo*



Diterbitkan oleh : Bagian Penerbitan Fakultas Ekonomi Unisbank Semarang

---

# KELAYAKAN EKONOMIS POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN JABATAN EKSEKUTIF

Oleh :

Rokh Eddy Prabowo

*Staf Pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Stikubank Semarang*

## ABSTRAK

*Money politics is a political behaviour which is criticized by all public. In fact this activity will still always be done although it is criticized by people, since the doer will economically get their benefit. Money politic, therefore is still occur in Indonesia in the process of executive election. And tend to be a political custom in Indonesia not the Indonesia political culture.*

*By applying the content analysis from the economical point of view, the above tendency may occur for many reasons :1. There is an urgent need: fisiological need, 2. Economical value for having position both executive and legislative institution. Based the rule about regional autonomy, the position of regional house of assembly (DPRD) higher than regional chief having a strong bargaining position from the election time to the periode of this district head. On the other hand, the district head lead the regional government.*

## PENDAHULUAN

Pembicaraan politik uang sering menjadi topik utama dalam pertemuan ilmiah, politik, maupun warung kopi. Topik ini merakyat dan heboh pada saat menjelang dan sesaat setelah pemilihan jabatan eksekutif; Presiden, Gubernur, Walikota, dan Bupati. Hampir sulit menemukan dalam proses pemilihan pejabat eksekutif di Indonesia yang lepas dari politik uang. Pada masa Orde Baru langkah yang ditempuh sangat rapi dan terkesan tidak ada perilaku politik uang, sebab pemberian kepada anggota lembaga legislatif diwujudkan dalam bentuk barang khususnya mobil maupun uang bagi setiap anggota legislatif jauh hari sebelum pemilihan pejabat eksekutif dilakukan. Faktor pendukung lain yang menguatkan adalah pejabat eksekutif sudah diskenario oleh Presiden yang pada saat itu menjadi puncak dari hirarki jabatan eksekutif. Jabatan Presiden sangat menentukan dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam memilih pejabat eksekutif pada level provinsi, kabupaten, dan kota

**DINAMIKA EKONOMI**  
Jurnal Pengembangan Ilmu-Ilmu Ekonomi

Volume II, No. 1

Januari 2003

**Susunan Pengelola**

SK. Rektor Unisbank No. 033/J.01/Unisbank/Sk/2001

**Pelindung**

Drs. Y. Sutomo, M.M

**Penanggung Jawab**

Drs. R. Basiya, M.M

**Ketua Dewan Redaksi**

Drs. Suharno, M.M

**Wakil Ketua Dewan Redaksi**

Drs. Penunjang Waruwu

**Anggota Dewan Redaksi**

Dra. Lie Liana, M.MSI

Sophiyanto Wuryan, SH, M.M

Drs. Kasmari, M.Si

Ida Nurhayati, SE, M.Si

Heru Yulianto, SE, M.M

Nur Aini, SE

**Tata Letak / Sekretariat**

Sunardi, S.Kom

Wardaniyati, A.Md

**Alamat Penerbit / Sekretariat :**

Fakultas Ekonomi Universitas Stikubank

Jl. Pemuda No. 118 Semarang

Tilpon (024) 3583756 Fax (024) 8443240

*DINAMIKA EKONOMI* adalah jurnal ilmu-ilmu Ekonomi yang diterbitkan oleh Bagian Penerbitan Fakultas Ekonomi Universitas Stikubank Semarang.

*DINAMIKA EKONOMI* merupakan jurnal ilmiah untuk menerbitkan dan mengembangkan ilmu-ilmu ekonomi, terbit 3 kali setahun (Januari, Mei, September).

Redaksi menerima kiriman naskah dari para penulis (peneliti, dosen, profesional dan pemerhati lain) di bidang ilmu-ilmu Ekonomi. Redaksi berhak mengubah naskah tanpa mengubah isi dan substansi tulisan.

**DINAMIKA EKONOMI**  
Jurnal Pengembangan Ilmu-Ilmu Ekonomi

Volume II, No. 1

Januari 2003

**DAFTAR ISI**

	Hal
Peningkatan Produktivitas Melalui Perbaikan Proses Kerja Dengan Gerakan Lima Langkah <i>Fatkul Amin</i> .....	1-7
Peran Serta Konsumen Dan Pelaku Usaha Dalam Mewujudkan Perlindungan Konsumen <i>Rochmani</i> .....	8-22
Analisis Produk Dan Proses Manufakturing Guna Meningkatkan Efisiensi Dan Efektifitas <i>Endro Prihastono</i> .....	23-31
Manajemen Risiko Proyek Pengembangan E-Bisnis <i>Sariyun Naja Anwar</i> .....	32-41
<b>Kelayakan Ekonomis Politik Uang Dalam Pemilihan Jabatan Eksekutif</b> <b><i>Rokh Eddy Prabowo</i></b> .....	42-54
Analisis Cadangan Devisa Indonesia Periode 1980-2000 <i>Gregorius Nasiansenus Masdjojo</i> .....	55-67

---

madia. Bukan hanya sekedar pemilihan jabatan eksekutif pada level pemerintah daerah, pada level pemerintah pusat pun Presiden lebih menentukan daripada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam menentukan Presiden pada masa jabatan mendatang. Oleh karena itu, tidak mengherankan seorang menjabat Presiden hingga enam kali masa jabatan Kepresidenan di negara tercinta ini. Walau pada masa jabatan yang keenam tidak tuntas memangku jabatan selama lima tahun, hanya lebih kurang dua tahun, namun upaya untuk mempertahankan jabatan dengan praktik politik uang yang mampu meredam polemik publik patut mendapat penghargaan tersendiri.

Pada masa Orde Reformasi para elit politik yang tergabung dalam lembaga legislatif maupun eksekutif tampaknya lebih *sreg* menggunakan praktik yang dikecam ini. Banyak berita dari surat kabar, majalah, tabloid, dan media elektronik yang mengungkap tentang praktik politik uang terutama sekitar pemilihan gubernur, bupati, maupun walikota pada masa Orde Reformasi. Berita-berita itu tampaknya bukan sesuatu yang istimewa bagi para elit politik maupun aparat penegak hukum. Oleh karena itu mereka tidak perlu bergegas untuk melacak dan menemukan bukti-bukti kuat untuk mengadili pelaku-pelakunya sesuai dengan hukum yang berlaku. Perilaku mereka cenderung untuk menjustifikasi bahwa perilaku politik uang memang merupakan perbuatan yang wajar dan layak dilakukan. Mereka lebih tidak mempedulikan tindakan-tindakan demonstratif yang disampaikan oleh mahasiswa maupun Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang cenderung tidak menguntungkan bagi mereka.

Begitu lamanya praktik politik uang pada masa Orde Baru dan kini juga dipertahankan oleh pelaku-pelaku politik dan aparat penegak hukum, maka perilaku politik uang lebih dominan menjadi sebuah budaya politik dalam khasanah kehidupan politik di Indonesia daripada sebagai perilaku yang menyimpang dari ajaran Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan agama.

Tulisan ini mencoba untuk menambah alasan yang menjustifikasi, bahwa politik uang merupakan perbuatan yang layak dilakukan oleh elit politik yang duduk dalam lembaga legislatif maupun eksekutif. Kajian dalam tulisan ini lebih menonjolkan sudut pandang ekonomi yang memungkinkan politik uang selalu dipraktikan, walau sulit

---

dibuktikan karena bersifat laten. Apabila kita meminjam kata-kata film dokumenter Pengkhiatan PKI yang dikemukakan oleh Kawan Syam dalam menggambarkan gerakan PKI adalah “gerakan tidak nyata tetapi jelas akibatnya.”, maka ungkapan ini berlaku pula dalam praktik politik uang yang jelas dampaknya tetapi sulit dibuktikan.

### KEBUTUHAN MANUSIA

Banyak teori tentang kebutuhan manusia, namun teori yang sering dijadikan referensi dalam dunia pendidikan, ekonomi, sosiologi, hukum, dan politik adalah Teori Kebutuhan Manusia yang dikemukakan oleh Abraham Maslov. Maslov berusaha menjelaskan alasan orang berperilaku ditinjau dari segi kebutuhannya yang menimbulkan dorongan pada dirinya sendiri. Atas dasar kebutuhan yang terdapat dalam diri manusia itulah, Maslov mengelompokkan kebutuhan manusia dalam sebuah tingkatan berjenjang dari kebutuhan yang paling dasar hingga kebutuhan yang paling tinggi.

Susunan kebutuhan manusia menurut Maslov dalam Nimran (1999: 47) adalah:

1. Kebutuhan Fisiologis, sebagai contoh sandang, pangan, rumah, kesehatan.
2. Kebutuhan rasa aman, sebagai contoh keamanan, kemerdekaan, dan perlindungan.
3. Kebutuhan sosial, sebagai contoh cinta, berkumpul, dan berkawan.
4. Kebutuhan harga diri, sebagai contoh penghargaan, pengakuan, dan kepercayaan.
5. Kebutuhan aktualisasi diri, sebagai contoh mengembangkan potensi secara maksimal.

Apabila uang dijadikan standar untuk membedakan kelima kebutuhan di atas, maka dominasi perilaku manusia dibedakan menjadi dua macam, yaitu *pertama*, pencari uang dan *kedua*, pembelaja uang.

*Pertama*, pencari uang mendominasi perilaku pemenuhan kebutuhan fisiologis. Pada kategori kebutuhan fisiologis, perilaku manusia didominasi untuk mencari dan mengumpulkan uang sebanyak-banyaknya. Pencarian dan pengumpulan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dan kepuasannya dalam hal makanan, pakaian, rumah, mobil, dan kesehatan. Pada tahap awal manusia hanya dituntut untuk memenuhi kebutuhan untuk

---

makan asal kenyang, memiliki pakaian seadanya, memiliki rumah tempat tinggal sederhana dan cenderung sempit, sarana yang digunakan sebagai alat transportasi berupa mobil penumpang umum, sepeda motor tahun 1980-an, atau mobil tahun 1970-an, dan upaya untuk menghilangkan rasa sakit dilakukan dengan obat-obatan tradisional, periksa ke mantri kesehatan/bidan/dokter umum.

Pada tahap berikutnya, setelah kebutuhannya terpenuhi, manusia cenderung untuk mencari dan menemukan kepuasannya. Manusia tidak sekedar kenyang, tetapi mencari makanan yang bergizi, berprotein, dan lezat. Tempat restoran/kafe yang dipilih pun berubah ke restoran-restoran/kafe yang sudah “punya nama”, berkesan mewah, dan berlokasi di hotel-hotel berbintang.

Rumah tempat tinggal harus representatif sebagai tempat hunian seorang anggota Dewan. Oleh karena itu, setelah menjabat anggota Dewan satu-dua tahun banyak rumah pribadi yang direhab bahkan banyak pula yang membangun baru dengan arsitektur, interior, maupun eksterior yang sedang *ngetrend* pada saatnya. Peralatan rumah tangga mendadak serba baru dan berkesan *nganeh-nganehi*, sebab peralatan yang dimaksud belum pernah ada di rumahnya sebelum menjabat sebagai anggota DPR, DPRD, maupun Bupati/Walikota. Setelah menjadi anggota Dewan bermunculan mesin cuci, kursi ukir Jepara asli, *spring beed*, kompor gas, VCD dan televisi 29 inci, HI-FI Sony, *Handy Camp*, dan masih banyak barang yang *nganeh-anehi* lainnya.

Kebutuhan dan kepuasan memiliki mobil pribadi minimal tahun 1990-an merupakan keharusan yang tidak dapat ditunda. Banyak alasan yang dijadikan justifikasi untuk memiliki mobil pribadi yang relatif baru dan bukan hanya sekedar satu unit, antara lain: (1). Tuntutan masyarakat sekitarnya yang sering mengatakan, “ Sudah menjadi anggota DPRD *kok* masih saja naik angkutan umum.” (2). Mobilitas anggota DPRD sangat tinggi dalam mencari aspirasi rakyat dan membuat kebijakan yang sesuai dengan aspirasi rakyat; walaupun banyak anggota masyarakat yang menyampaikan aspirasinya dengan cara datang langsung ke kantor DPRD dihalau dan ditolak. (3). Koordinasi sang anggota Dewan dengan induknya, partai politik (parpol) yang mengkader mereka, menuntut gerak cepat. (4). Alasan terselubung tetapi sangat menentukan adalah desakan

---

dari istri/suami dan anak-anaknya untuk memiliki mobil baru, bila perlu masing-masing anggota keluarga memegang satu unit agar tidak saling ketergantungan.

Dalam hal kebutuhan kesehatan penekannya bukan hanya sekedar terpenuhi sebagaimana sebelum menjadi anggota Dewan, namun sudah berada pada tataran tingkat kepuasan. Dokter yang dikunjungi pun bukan lagi dokter umum, melainkan dokter spesialis yang sudah terkenal. Kendala mahal dan jauh dari rumah tinggal kini harus di atasi dengan fasilitas yang melekat pada kewenangan jabatannya. Perawatan wajah anggota Dewan dan atau istrinya oleh dokter spesialis, dengan konsekuensi beaya perawatan dan pengambilan obat yang mahal, menjadi kebutuhan baru yang harus dipenuhi.

Kebutuhan dasar yang telah dikemukakan di atas tidak dapat dielakan oleh setiap manusia. Permasalahan mendasar adalah “ Kapankah peluang untuk mengumpulkan uang demi pemenuhan kebutuhan sekaligus kepuasannya didapat ?” Salah satu peluang untuk mengumpulkan uang demi kepentingan tersebut adalah menjadi anggota Dewan dan pejabat Eksekutif baik di pusat maupun di daerah. Di tempat ini praktik-praktik politik uang dalam skala besar sudah mengarah menjadi sebuah budaya politik di Indonesia; bukan budaya politik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang dilaksanakan oleh manusia yang mengaku ber-Ketuhanan Yang Mahaesa.

*Kedua*, pembelanja uang mendonimasi perilaku manusia untuk pemenuhan kebutuhan rasa aman, sosial, harga diri, dan aktualisasi diri. Perilaku manusia yang bergerak dari pemenuhan kebutuhan rasa aman kearah pemenuhan kebutuhan aktualisasi diri, maka pengeluaran uang pribadi relatif makin banyak. Pengeluaran-pengeluaran tadi tidak dibebankan pada proyek-proyek pemerintah sebagai kompensasi pengembalian modal sebagaimana dalam praktik politik uang yang selama ini berlaku di Indonesia.

Permasalahan yang mendasar dari kategori kedua ini adalah, “Kapankah peluang untuk mendapatkan rasa aman, menumbuhkembangkan rasa sosial, mendapatkan harga diri, dan mengaktualisasikan diri demi pemenuhan kebutuhan sekaligus kepuasannya didapat ?” Jawaban atas permasalahan tersebut mudah diucapkan, yaitu di manapun

---

manusia berada dan dengan keberadaan itu menguntungkan lingkungannya, terutama lingkungan kehidupan di sekitarnya, maka kebutuhan dan kepuasan yang rasa aman, rasa sosial, harga diri, dan aktualisasi diri yang diinginkan akan didapat.

Rasa aman, rasa sosial, harga diri, dan aktualisasi diri hanya dapat diperoleh dari masyarakat dilingkungan mereka berada. Hal ini berarti, orang yang menginginkan kebutuhan-kebutuhan tadi sekaligus mendapatkan kepuasannya, maka harus rela berkorban demi masyarakat sekitarnya. Rela berkorban merupakan kesediaan yang bersangkutan untuk menyerahkan sesuatu, dapat berupa uang atau barang, yang berharga kepada masyarakat sekitar dalam batas-batas norma yang berlaku.

Mereka tidak lagi *merecoki* uang kepentingan masyarakat/rakyat yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Balanja Daerah (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Balanja Negara (APBN). Mereka mendapatkan uang dari masyarakat/rakyat yang bersedia membeli hasil karya sebagai manifestasi dari aktualisasi dirinya. Penekanan yang ditonjolkan pada konteks ini adalah adanya kesediaan untuk membeli (*willingnes to pay*) dari masyarakat terhadap karya orang yang menginginkan rasa aman, mendapat kepercayaan dari orang lain, mendapatkan penghargaan dari orang lain, dan mendapatkan kepuasan atas hasil aktualisasi dirinya.

Sebagai contoh seorang guru besar yang diundang untuk menjadi pembicara dalam sebuah seminar. Beliau pasti mendapat pengamanan, kepercayaan, dan penghargaan dari panitia pada khususnya dan peserta seminar pada umumnya. Di samping itu beliau mendapatkan kepuasan atas hasil aktualisasi dirinya yang dituangkan dalam sebuah makalah dan mampu memberikan penjelasan secara lisan. Penunjukkan beliau oleh panitia seminar, karena keberadaan beliau menguntungkan bagi masyarakat sekitarnya; bukan karena beliau mempraktikkan politik uang dengan panitia seminar. Beliau tidak melakukan praktik politik uang, karena beliau telah mempunyai sumber pendapatan yang secara kumulatif relatif lebih besar dan pasti, sehingga tanpa seminar pun beliau masih mendapatkan uang. Demikian pula panitia seminar yang sumber pendapatannya tidak mengandalkan pada kegiatan seminar, melainkan mempunyai sumber pendapatan lain yang relatif mampu memenuhi kebutuhan keluarganya. Oleh karena itu, menjadi

---

panitia seminar cenderung merupakan apresiasi diri dalam menuangkan gagasan untuk mendapatkan pengakuan dari masyarakat ilmiah pada khususnya dan masyarakat luas pada umumnya atas aktualisasi dirinya.

Keberadaan beliau yang mendapat kepercayaan dan penghargaan adalah hasil pemikiran dan pengorbanannya demi kepentingan bersama; bukan kekayaan, pangkat, jabatan, atau postur tubuhnya. Banyak guru besar yang postur tubuhnya kerempeng, pendek, dan tambun. Banyak pula guru besar yang mendapat kepercayaan dan penghargaan dari masyarakat ilmiah, masyarakat umum, maupun pemerintah yang pola hidupnya sangat sederhana.

### **NILAI EKONOMIS KEDUDUKAN DAN WEWENANG EKSEKUTIF**

Tanpa menghayati makna kedaulatan rakyat, kedudukan dan kewenangan eksekutif merupakan sebuah jabatan yang memungkinkan seseorang untuk memperkaya diri dan mempraktikkan kediktatorannya demi kepentingan aktualisasi dirinya. Hal ini sangat dimungkinkan, sebab jabatan ini merupakan puncak pimpinan di daerah yang disebut dengan Kepala Daerah (lihat Pasal 14 ayat (2) UU No.22 tahun 1999). Sebagai Kepala Daerah dia memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang dibuat bersama dengan DPRD. (Pasal 44 ayat (1) UU No.22 tahun 1999).

Dari sisi ekonomi, kapasitas sebagai pemimpin penyelenggara Pemerintahan Daerah sangat menguntungkan. *Pertama*, dia mendapat pekerjaan dengan imbalan gaji yang jelas dan tetap. *Kedua*, dia mendapatkan tunjangan perumahan dan biaya perawatan yang jelas dan tetap. *Ketiga*, dia mendapatkan inventaris mobil yang bagus dan dapat diakses sebagai mobil pribadi pada akhir masa jabatannya. *Keempat*, dia mendapatkan tunjangan variabel dari berbagai proyek dan anggaran pembelanjaan; dari sisi jumlah sangat memungkinkan lebih banyak daripada gaji yang diterimanya. *Kelima*, dia mendapatkan tunjangan purna bhakti yang dapat digunakan sebagai landasan pendapatan keluarga.

---

Melalui faktor-faktor pendukung di atas, maka dalam jangka relatif pendek, cukup lima tahun, sudah mendapatkan penghasilan yang relatif cukup untuk mensejajarkan diri pada kelas ekonomi papan atas. Kondisi yang seperti ini menyebabkan banyak pihak untuk memperebutkan pisisi Kepala Daerah. Suatu jabatan yang hanya dapat ditempuh melalui jalur politik; yang pelaku-pelakunya kadang-kadang selalu gagal dalam seleksi penerimaan Pegawai Negeri Sipil (PNS), Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) maupun Pegawai Swasta di perusahaan yang bonafid. Walaupun mereka gagal, namun kondisi ekonomi yang fantastis yang dicapai oleh Kepala Daerah sulit untuk dijangkau oleh seorang yang meniti karier dalam jajaran PNS, TNI, maupun Polri, bahkan pegawai swasta sekalipun.

Keputusan seseorang untuk menjadi Kepala Daerah dapat dipengaruhi oleh penghitungan *Return of Investment (ROI)* atau *Ruislagh System*. Melalui penghitungan *ROI*, seorang Calon Kepala Daerah dapat menemukan jangka waktu modal yang dikeluarkan akan kembali. Dengan rumus pendapatan dari proyek dibagi modal yang dikeluarkan selama proses pencalonan dikalikan tahun, maka akan ditemukan pada tahun tertentu modal yang dikeluarkan dapat kembali. Apabila modal yang dikeluarkan dapat kembali pada tahun kelima, maka dia pun masih mendapatkan keuntungan yang berupa gaji bulanan, fasilitas rumah dinas, fasilitas mobil dinas, fasilitas perjalanan dinas, dan fasilitas tunjangan purna bhakti.

*Ruislagh System* lebih menguntungkan calon Kepala Daerah, sebab dia tidak perlu menyiapkan dana khusus yang digunakan selama proses pencalonan. Dana yang dibutuhkan sudah disiapkan oleh *cukong* yang bertindak sebagai penyandang dana. Si Calon hanya mengadakan lobi-lobi kepada anggota-anggota Dewan yang akan memilihnya nanti. Setelah Si Calon menjadi Kepala Daerah, maka harus mengadakan rekanan proyek-proyek dengan *Si Cukong* hingga mencapai batas tertentu sesuai dengan kesepakatan mereka. Pada sistem ini pun, Kepala Daerah tetap mendapatkan keuntungan minimal sebagaimana yang telah digambarkan pada pendekatan *ROI*.

Kepala Daerah merupakan jabatan politik yang dapat diisi oleh siapa pun setelah memenuhi persyaratan formal dan mampu bermain politik. Oleh Selo Sumardjan

---

Widjaja (1988:10), politik didefinisikan sebagai usaha untuk menggunakan akal dan kekuatan untuk mempengaruhi jalannya pemerintahan. Seorang politikus tidak puas hanya sekedar mempengaruhi jalannya pemerintahan itu, akan tetapi sedapat mungkin ia ingin menguasai atau memegang pemerintahan itu sendiri, agar kemudian ia dapat secara leluasa menggunakan kekuasaan pemerintahan itu untuk mencapai tujuan yang diinginkannya.

Hakekat politik adalah kekuasaan, yaitu kemampuan untuk mempengaruhi orang lain agar bersedia menuruti kehendaknya. Banyak cara yang digunakan untuk mempengaruhi orang lain agar kehendaknya dilaksanakan oleh orang lain tersebut. Cara yang digunakan dapat berupa tekanan mental sampai dengan penyiksaan fisik. Penyiksaan fisik seseorang untuk kepentingan politik sedikit banyak dinyatakan sah oleh Gabriel A. Almond sebagaimana dikutip oleh Haryanto (1989: 3) yang berbunyi, “.. *the political system is that system of interactions to be found in all independent societies which performs the functions of integration and adaptation (both internally and vis-a-vis other societies) by means of the employment, or threat of employment, of more or the less legitimate physical compulsion.*”

Pernyataan ini sekaligus dapat dijadikan dasar logika, bahwa praktik politik uang dapat dibenarkan sebagai upaya para calon Kepala Daerah untuk menekan para anggota Dewan agar memilih dirinya. Tekanan psikologis tentu merupakan pilihan yang tepat dan relatif aman dibandingkan tekanan fisik. Tekanan psikologis dengan menggunakan uang sebagai alatnya, sulit dideteksi oleh pihak ketiga yang memanfaatkan momen ini untuk kepentingan-kepentingan tertentu melalui jalur hukum. Beberapa faktor yang menyulitkan praktik politik uang untuk dideteksi adalah (1). Transaksi dilakukan melalui rekening-rekening bank yang kerahasiaannya sangat dijamin berdasarkan undang-undang perbankan. (2). Peluang adanya pengakuan dari pelaku praktik politik uang cenderung tidak ada. (3). Peluang adanya tuntutan hukum dari salah satu pihak ke pihak lain cenderung tidak ada (nihil). (4). Kredibilitas publik masing-masing pihak cenderung sangat terjamin.

---

Sebaliknya tekanan fisik dari para calon Kepala Daerah kepada anggota Dewan sangat risiko akibatnya. Tuntutan hukum dari anggota dewan ke pihak calon Kepala Daerah sangat terbuka, demikian pula sebaliknya. Dengan tekanan fisik kedua belah pihak tidak merasa nyaman dan tentram. Keburukan-keburukan sikap dan tingkah lakunya akan segera terungkap, karena masing-masing pihak pasti akan menjatuhkan pihak masing-masing pihak yang berseteru. Akibatnya kredibilitas publik masing-masing pihak akan berkurang, bahkan hilang.

### **NILAI EKONOMIS KEDUDUKAN DAN WEWENANG LEGISLATIF**

Kedudukan dan wewenang legislatif sangat menentukan dalam proses pemilihan calon Kepala Daerah, penetapan menjadi Kepala Daerah, dan kelangsungan seorang Kepala Daerah. Panitia Pemilihan calon Kepala Daerah adalah DPRD. Penetapan calon Kepala Daerah menjadi Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD dalam Rapat Paripurna DPRD. Penerimaan atau penolakan Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah ditentukan oleh DPRD. Hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 34 sampai dengan Pasal 46 UU Otonomi Daerah.

Pasal 34 yang berkaitan dengan Panitia Pemilihan dinyatakan dalam ayat (3). Untuk pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dibentuk Panitia Pemilihan. Ayat (4). Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panitia Pemilihan merangkap sebagai anggota. (5). Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Pemilihan, tetapi bukan anggota.

Pasal 37 ayat (4) merupakan kewenangan DPRD dalam mematok tonggak penentu pertama bagi para calon Kepala Daerah, sebab ayat ini menyatakan, "Pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi-fraksi melakukan penilaian atas kemampuan dan kepribadian para bakal calon dan melalui musyawarah atau pemungutan suara menetapkan sekurang-kurangnya dua pasang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang akan dipilih satu pasang di antaranya oleh DPRD. Tonggak kedua yang sangat menentukan dalam penetapan pasangan Kepala Daerah dengan Wakil Kepala Daerah dinyatakan

---

dalam Pasal 40 ayat (2) yang berbunyi “ Setiap anggota DPRD dapat memberikan suaranya kepada satu pasang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dari pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 37 ayat (4).

Kewenangan DPRD yang terdapat dalam Pasal 37 ayat (4) dan, terutama, Pasal 40 ayat (2) sangat istimewa dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pada kedua pasal inilah nasib bakal calon dan calon Kepala Daerah ditentukan oleh fraksi dan anggota DPRD. Pada saat-saat inilah nominal jumlah uang dapat menjadi materi terselubung dalam kegiatan lobi diantara anggota dewan dan antara anggota dewan dengan calon Kepala Daerah maupun calon Wakil Kepala Daerah. Persaingan antar calon pun sangat memungkinkan terjadinya persaingan jumlah nominal yang ditawarkan. Dalam kajian bisnis barang atau jasa yang sama dengan tingkat risiko yang sama pasti akan diserahkan pada penawar yang paling tinggi. Demikian pula suara seorang anggota dewan untuk mendukung pada calon tertentu dapat dibeli dengan uang. Sangat dimungkinkan suara dukungan itu akan jatuh pada calon yang mempunyai penawaran tertinggi, walau bukan separtai politik.

Kedudukan dan kewenangan DPRD selama masa jabatan Kepala Daerah pun masih sangat kuat. Pasal 45 dan Pasal 46 merupakan wahana bagi anggota DPRD untuk melakukan penilaian atas tugas dan kewajiban Kepala Daerah. Melalui kedua pasal ini DPRD dapat memberhentikan Kepala Daerah sebelum masa jabatannya berakhir. Selengkapnya Pasal 45 ayat (1) berbunyi, “Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran.”, sedangkan Pasal 46 ayat (3) berbunyi, “Bagi Kepala Daerah yang pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden.”

*Bargaining position* DPRD atas Kepala Daerah yang terdapat dalam kedua pasal di atas sangat kuat sekaligus membuka peluang untuk diselewengkan demi kepentingan anggota DPRD. Pada akhir tahun anggaran sering didengar berita dengan nada ancaman dari berbagai media yang bersumber dari kalangan anggota DPRD. Sebagai contoh laporan pertanggungjawaban (LPJ) Gubernur DKI Jaya, Sutiyoso, pada tahun 2002

---

sebelum dilaporkan berhembus berita bahwa beberapa anggota DPRD DKI Jaya akan menolak. Tekanan-tekanan anggota DPRD kepada Kepala Daerah yang senada dengan contoh tadi sering kita baca dan kita dengar dari berbagai media cetak maupun elektronik. Tekanan-tekanan seperti ini dapat diklasifikasikan sebagai tindakan yang wajar dalam kehidupan demokratis, tetapi maksud-maksud di luar kewajaran sulit untuk diterka oleh pihak-pihak di luar pelakunya.

Menghadapi tekanan-tekanan seperti di atas membuat Kepala Daerah harus mengatur strategi, agar pertanggungjawabannya dapat diterima. Salah satu strategi yang dapat ditempuh antara lain adalah dengan mempraktikkan politik uang. Strategi ini tampaknya lebih banyak berhasil daripada gagalannya. Ancaman penolakan atas LPJ Gubernur DKI Jaya sebelum Sidang Paripurna DPRD berbalik 360 derajat yang mengantarkan penerimaan LPJ setelah Sidang Paripurna usai. Pertanyaan yang muncul dari peristiwa ini adalah “Benarkan politik uang menentukan pendirian anggota DPRD dalam setiap kali mengkaji LPJ Kepala Daerah?” Jawaban yang pasti hanya diketahui oleh masing-masing individu anggota DPRD. Orang lain hanya menyimak dari *out put* yang berupa Peraturan Daerah yang dihasilkan dari Sidang Paripurna DPRD.

## PENUTUP

Politik uang cenderung menjadi budaya politik di Indonesia, bukan sebagai budaya politik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan oleh politikus yang dilidungi oleh jiwa Ketuhanan Yang Mahaesa. Budaya ini sangat dimungkinkan karena *pertama*, setiap manusia selalu mencari, dan mendapatkan pemenuhan kebutuhan dan kepuasannya. Pemenuhan kebutuhan fisiologis seperti makan, pakaian, rumah tempat tinggal, rumah tempat usaha, tanah simpanan untuk anak turunya, sepeda motor, dan mobil akan memacu seseorang untuk mencari uang sebanyak-banyak dalam jangka waktu sekejap.

*Kedua*, Kedudukan dan kewenangan Kepala Daerah dan anggota DPRD yang terdapat dalam UU tentang Otonomi Daerah membuka peluang yang sangat lebar

---

terjadinya praktik politik uang. Adapun pasal-pasal yang membuka peluang tersebut adalah dari Pasal 34 sampai dengan Pasal 46 terutama Pasal 34 ayat (3) sampai dengan ayat (5), Pasal 37 ayat (4), Pasal 40 ayat (2), Pasal 45 ayat (1), dan Pasal 46 ayat (3).

#### DAFTAR PUSTAKA

Undang-undang No 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah

Haryanto (1998), *Sistem Politik Indonesia Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Gajah Mada Press

Nimran, Umar (1999), *Pengantar Organisasi*, Cetakan kedua, Surabaya, Citra Media

Widjaja, Albert (1988), *Budaya Politik dan Pembangunan Politik*, Cetakan kedua, Jakarta, LP3ES