

BAB I

Demokrasi dan Pemilu

Beragam Pengertian Tentang Demokrasi

President Amerika Serikat Abraham Lincoln (1809-1865) mendefinisikan demokrasi sebagai: *Government of the people, by the people, for the people*. Demokrasi sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. (www.democracy-building.info)

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani dan berarti "pemerintahan oleh (sederhana) orang". *Demokrasi* di zaman kuno klasik (Athena dan Roma) merupakan bentuk awal dari demokrasi modern. Seperti demokrasi modern, mereka diciptakan sebagai reaksi terhadap konsentrasi dan

penyalahgunaan kekuasaan oleh para penguasa. Namun teori demokrasi modern baru dirumuskan setelah Zaman Pencerahan (abad ke-17 dan 18), ketika para filsuf mendefinisikan elemen penting demokrasi: pemisahan kekuasaan, hak-hak sipil dasar atau hak asasi manusia, kebebasan beragama dan pemisahan antara gereja dan negara. (www.democracy-building.info)

Konsep demokrasi, meskipun dapat ditelusuri jauh ke belakang sampai pada zaman Yunani, telah mengalami pertumbuhan secara signifikan pada masa kebangunan kembali Eropa menuju abad pencerahan. Pada masa itu muncul pemikiran-pemikiran besar tentang relasi antara penguasa dengan rakyat, atau negara dan masyarakat menurut konsep kontemporer. Pemikiran-pemikiran yang berkembang telah memberikan kontribusi berharga bagi upaya untuk mendefinisikan kembali dan juga aktualisasi istilah dan konsep demokrasi (Urbaningrum, 2004:17).

Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi Terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional, dan sebagainya. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi, yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “government or rule by the people”. (Budiardjo, 2008:105).

Demokrasi dapat dipahami sebagai nilai-nilai yang universal dan telah banyak didiskusikan oleh berbagai kalangan, mulai dari praktisi politik sampai para akademisi. Di antaranya adalah Amartya Sen, dalam karyanya yang berjudul “Democracy as a Universal Value” (Sen:2009). Ia mengupas tentang konsep nilai-nilai demokrasi yang menurutnya secara ideal bisa diterapkan oleh bangsa manapun. Konsep ini juga bisa dijumpai di manapun bangsa yang telah mempunyai tradisi demokrasi. Konsep ini mencakup tiga pandangan

utama, yaitu *intrinsic importance in human life*, *instrumental role in generating political incentives*, dan *constructive function in the formulation of values*.

Penjelasan tentang ketiga pandangan tersebut menurut Sen (2009:3-17) adalah sebagai berikut:

1. Pertama, pentingnya hakikat kehidupan manusia (*intrinsic importance in human life*). Konsep ini dilandasi oleh pandangan bahwa melalui demokrasi, warga negara dapat menjalankan partisipasi politik dan mempunyai kebebasan politik dalam statusnya sebagai kehidupan kemanusiaan seutuhnya. Status sebagai kehidupan kemanusiaan (human life) yang bebas sesungguhnya merupakan nilai-nilai yang diakui secara universal oleh setiap

bangsa dan ajaran agama apapun di dunia.

2. Kedua, peran pembantu dalam menggerakkan dorongan politik (*instrumental role in generating political incentives*). Konsep ini dilandasi oleh pandangan bahwa melalui demokrasi, pemerintah akan selalu bertanggung-jawab dan terbuka dalam menjalankan kewajiban pemerintahannya. Kewajiban pemerintahan adalah peran yang muncul sebagai akibat adanya status kehidupan kemanusiaan yang bebas. Pemerintah berkewajiban menjamin status ini dan melindunginya dari ancaman penindasan terhadap kehidupan kemanusiaan. Ancaman terhadap demokrasi adalah ancaman terhadap kelangsungan kehidupan kemanusiaan.

3. Ketiga, fungsi pembangun dalam pembentukan nilai-nilai (*constructive function in the formulation of values*). Konsep ini dilandasi oleh pandangan bahwa melalui demokrasi, setiap bangsa dapat membentuk nilai-nilai dan membangun kesepahaman tentang kebutuhan, hak, dan kewajiban. Kesepahaman ini perlu dibangun oleh suatu bangsa, jika suatu bangsa ingin mewujudkan demokrasi di negara mereka.

Sehingga demokrasi sebagai nilai universal menurut Sen adalah demokrasi yang *memberikan kebebasan kepada setiap manusia untuk menentukan pilihannya sendiri*. Pilihan manusia adalah sangat beragam. Keberagaman ini adalah universalitas itu sendiri. Karena secara universal manusia mempunyai kebutuhan yang beragam. Agar kebebasan ini tidak melampaui batas, maka

kebebasan ini dibatasi oleh adanya hak dan kewajiban yang berlaku merata bagi setiap manusia (atau warga negara).

Kebebasan dan demokrasi sering dipakai secara timbal balik, tetapi keduanya tidak sama. Demokrasi tidak hanya seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tapi juga mencakup seperangkat praktek dan prosedur yang terbentuk melalui sejarah panjang dan sering berliku-liku. Pendeknya, demokrasi adalah pelembagaan dari kebebasan. Dalam demokrasi, pemerintah hanyalah salah satu unsur yang hidup berdampingan dalam suatu struktur sosial dari lembaga-lembaga yang banyak dan bervariasi, partai politik, organisasi, dan asosiasi (United States Information Agency, 1991:5).

Demokrasi merupakan istilah yang sarat dengan makna dan tafsir. Satu hal yang tidak diragukan adalah maknanya yang berkaitan erat

dengan sistem sosial pendukungnya dan sistem politik atau rezim yang menggunakannya. Dengan demikian, jelaslah bahwa disamping mengandung unsur-unsur yang universal (common denominator), demokrasi juga mengandung muatan-muatan kontekstual yang melekat pada sistem sosial dan sistem politik tertentu (cultural relativism). Bahkan, sering dikatakan bahwa barangkali tidak ada suatu kata yang mempunyai banyak makna kecuali demokrasi (Makka, ed., 2002:viii).

Demokrasi erat kaitannya dengan sistem sosial tertentu karena demokrasi tidak hanya sekadar merujuk pada mesin politik (political machinery), tetapi juga mengandung pandangan hidup (way of living) suatu masyarakat. Tinggi rendahnya standar demokrasi bergantung pada berbagai faktor pendukung seperti tingkat kemajuan sosial ekonomi, kualitas dan kuantitas

golongan menengah, kualitas kepemimpinan, dan sebagainya (Makka, ed., 2002:viii).

Demokrasi tumbuh sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat. Semakin tinggi tingkat kompleksitas masyarakat, maka akan semakin kompleks pula demokrasi didefinisikan. Salah satu hasil akomodasi pendefinisian demokrasi terhadap perkembangan masyarakat adalah semakin tergesernya kriteria partisipasi langsung rakyat dalam formulasi kebijakan oleh model tak langsung atau perwakilan. Selain itu juga terjadi pada penempatan posisi dan peran penguasa atau negara yang bergeser dari posisi dan peran “penjaga malam” atau “pemadam kebakaran” ke arah posisi dan peran yang lebih besar dan menentukan (Urbaningrum, 2004:18).

Kualitas demokrasi juga terkait dengan sistem politik yang menggunakannya. Tidak

mungkin kualitas demokrasi di bawah rezim yang otoriter bernilai positif. Sebaliknya, demokrasi yang baik hanya mungkin dihasilkan oleh kekuasaan yang tidak memanipulasi makna demokrasi. Pelaksanaan demokrasi sangat dipengaruhi oleh kebijakan publik yang banyak ditentukan para pemimpin (elite) organisasi politik dan kelompok kepentingan (interest groups) yang tampil secara kompetitif. Bahkan, negara yang paling otoriter sekalipun akan menyatakan dirinya sebagai negara demokratis.

Itulah sebabnya perlu dikembangkan tolok ukur yang obyektif dan dapat dijadikan parameter untuk menilai atau mengaudit kualitas demokrasi di suatu negara. Makka (2002) memperkenalkan perangkat auditing yang dinamakan indeks demokrasi (index of democracy) terdiri dari 4 indeks utama yang masing-masing dapat dijabarkan lebih lanjut dalam sub-index. Empat indeks utama tersebut adalah:

1. Adanya sistem pemilihan yang jujur dan adil (free and fair elections);
2. Adanya pemerintahan yang terbuka, akuntabel, dan responsif (open, accountable, and responsive government);
3. Adanya promosi dan perlindungan HAM yang berkelanjutan, terutama hak-hak sipil dan politik: dan
4. Adanya masyarakat demokratis dalam bentuk civil society maupun lembaga-lembaga politik yang merefleksikan adanya masyarakat yang percaya diri (a society of self-confident citizens) (Makka, ed., 2002:ix).

Sedangkan Henry B. Mayo (dalam Budiardjo, 1989:62-63), merinci bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, dengan catatan bahwa perincian ini tidak berarti setiap masyarakat demokratis menganut semua nilai yang diperinci

itu, bergantung kepada perkembangan sejarah serta budaya politik masing-masing. Nilai-nilai tersebut adalah:

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*).
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*).
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*).
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*).
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam

keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku.

6. Menjamin tegaknya keadilan (Budiardjo, 1989:62-63).

Parameter Terwujudnya Demokrasi

Gaffar (dalam Prihatmoko, 2005:35-36) mengutip pendapat Robert Dahl, Samuel Huntington (1993) mengatakan, parameter untuk mengamati terwujudnya demokrasi antara lain:

1. Pemilihan Umum

Rekrutmen jabatan politik atau publik harus dilakukan dengan pemilihan umum (pemilu) yang diselenggarakan secara teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif, jujur dan adil.

2. Rotasi Kekuasaan

Rotasi kekuasaan mengandaikan bahwa kekuasaan atau jabatan politik tidak boleh dan tidak bisa dipegang terus-menerus oleh seseorang, seperti dalam sistem monarki.

3. Rekrutmen Terbuka

Demokrasi membuka peluang untuk mengadakan kompetisi karena semua orang atau kelompok mempunyai hak dan peluang yang sama.

4. Akuntabilitas Publik

Para pemegang jabatan publik harus dapat mempertanggungjawabkan kepada publik apa yang dilakukan baik sebagai pribadi maupun sebagai pejabat publik (Prihatmoko, 2005:35-36).

Sedangkan kriteria demokrasi yang lebih menyeluruh diajukan oleh Gwendolen M. Carter dan John H. Herz. Carter dan Herz mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai

pemerintahan yang dicirikan oleh dijalankannya prinsip-prinsip berikut.

1. Pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif.
2. Adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan.
3. Persamaan di depan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk kepada rule of law tanpa membedakan kedudukan politik.
4. Adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif.
5. Diberinya kebebasan berpartisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi

kemasyarakatan, masyarakat dan perseorangan serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media massa.

6. Adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapapun tampak salah dan tidak populernya pandangan itu.
7. Dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara-cara persuasi dan diskusi daripada koersi dan represi (Budiardjo, ed., 1982:86-87).

Eep Saefulloh memberikan definisi operasional demokrasi dapat diajukan sebagai sebuah praktik politik demokrasi sebagai berikut:

Pertama, partisipasi politik yang luas dan otonom. Praktik politik demokrasi pertama-tama mensyaratkan adanya partisipasi politik yang

otonom dari seluruh elemen masyarakat. Pembatasan partisipasi adalah sebuah praktik antidemokrasi. Praktik politik demokrasi juga mensyaratkan adanya partisipasi politik yang luas, dalam arti tidak ada pembatasan dan eksklusivitas dalam penentuan sumber-sumber rekrutmen politik dan tidak ada pula eksklusivitas dalam formulasi kebijakan-kebijakan politik.

Kedua, sirkulasi kepemimpinan politik secara efektif dan kompetitif. Praktik demokrasi mensyaratkan adanya jaminan mekanisme sirkulasi kepemimpinan politik yang diadakan secara berkala, selektif, kompetitif dan melibatkan keseluruhan elemen masyarakat dalam prosesnya. Baik keberkalaan, selektivitas maupun sifat kompetitif dari sirkulasi kepemimpinan politik merupakan kriteria-kriteria operasional yang amat penting. Namun, kriteria-kriteria tersebut hanya akan memenuhi persyaratan demokrasi apabila

melibatkan semua warga negara dalam keseluruhan prosesnya.

Ketiga, kontrol terhadap kekuasaan yang efektif. Persyaratan praktik demokrasi lain yang tidak kalah pentingnya adalah adanya kontrol yang efektif terhadap kekuasaan. Sentralisasi kekuasaan dan akumulasi kekuasaan yang senjang adalah kondisi anti demokrasi. Kontrol terhadap kekuasaan ini dinilai efektif manakala ia dijalankan baik oleh kelembagaan politik formal di tingkat supra struktur (semacam parlemen atau legislative, dan yudikatif), maupun kelembagaan politik di tingkat infra struktur (semacam media massa, partai politik, organisasi sosial kemasyarakatan, dan lain-lain). Di samping itu, masyarakat secara perseorangan dan kelompok tak terorganisasi juga diberikan keleluasaan untuk mengontrol kekuasaan. Dalam kerangka ini, oposisi adalah prasyarat demokrasi yang penting. Pembatasan oposisi adalah sikap anti demokrasi.

Keempat, kompetisi politik yang luasa dan sehat dalam suasana kebebasan. Kriteria terakhir dari demokrasi adalah adanya kompetisi antarelemen masyarakat, elemen masyarakat dengan elemen negara, antarelemen-elemen di dalam negara, secara luasa dan sehat. Dalam kerangka ini, perbenturan kepentingan dan nilai politik dimungkinkan terjadi sejauh tidak menjadikan kehancuran bagi sistem politik. Suasana yang melingkupi kompetisi ini adalah suasana yang penuh kebebasan dan saling penghargaan, sehingga kompetisi, meminjam istilah Lewis Cosser, diposisikan sebagai “konflik yang fungsional positif”. (Fatah, 1994:12-13).

Salah satu keunggulan demokrasi dibandingkan sistem lain adalah adanya mekanisme kontrol dan partisipasi rakyat secara reguler, terlembagakan, dan terbuka melalui perwakilan. Secara historis-empiris tampaknya sistem demokrasi dinilai paling unggul, terutama

ketika tingkat pendidikan masyarakat semakin maju bersamaan dengan munculnya pluralistic society, baik di tingkat nasional maupun global. Sistem demokrasi juga memiliki kelemahan karena demokrasi bukan sekadar prosedur, melainkan juga kultur (Hidayat, 2006:44).

Demokrasi tidak akan datang, tumbuh dan berkembang dengan sendirinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Karena itu demokrasi memerlukan usaha nyata setiap warga dan perangkat pendukungnya yaitu budaya yang kondusif sebagai manifestasi dari suatu mind set (kerangka berpikir) dan setting social (rancangan masyarakat). Bentuk kongkrit dari manifestasi tersebut adalah dijadikannya demokrasi sebagai way of life (pandangan hidup) dalam seluk beluk sendi kehidupan bernegara baik oleh rakyat (masyarakat) maupun oleh pemerintah (Rosyada et.al.,2003:112).

Demokrasi adalah sebuah paradoks. Di satu sisi ia mensyaratkan adanya jaminan kebebasan serta peluang berkompetisi dan berkonflik, namun di sisi lain ia mensyaratkan adanya keteraturan, kestabilan, dan konsensus. Kunci untuk mendamaikan paradoks dalam demokrasi semacam ini tampaknya terletak pada cara kita memperlakukan demokrasi. Demokrasi seyogianya diperlakukan semata sebagai sebuah cara atau proses, dan bukan sebuah tujuan, apalagi disakralkan. Manakala demokrasi kita perlakukan sebagai cara, maka keteraturan, stabilitas dan konsensus tidak kita tempatkan pula sebagai sebuah tujuan yang sakral. Dengan demikian, keteraturan, stabilitas dan konsensus yang dicita-citakan dan dibentuk pun diposisikan sebagai hasil bentukan dari proses yang penuh kebebasan, persuasi dan dialog yang bersifat konsensual (Fatah, 1994: 9).

Demokrasi dalam Pemilu

Dalam konteks pemilu, mekanisme demokrasi bisa sangat mengecewakan hasilnya mengingat mayoritas rakyat pendidikannya rendah, sebagian elite politik hanya memikirkan diri dan kelompoknya sehingga yang terjadi adalah manipulasi dan mobilisasi massa yang naif. Lebih mengecewakan lagi, jika kemiskinan rakyat itu dimanipulasi melalui politik uang sehingga hak dan kedaulatan rakyat yang merupakan roh demokrasi telah dibajak, dirampas, dan dibunuh oleh para elit politisi dengan senjata uang (Komarudin Hidayat, 2006:44).

Demokrasi sarat dengan nilai-nilai. Nilai-nilai itu meliputi:

1. Kejujuran

Kejujuran menjadi syarat mendasar dari sebuah kehidupan demokrasi. Sebuah pemerintahan harus secara jujur dalam

menjalani kebijakan-kebijakan serta pertanggungjawabannya. Nilai ini seharusnya mulai tercermin dalam sistem pemilihan yang merupakan fase awal dari pelaksanaan demokrasi. Aspirasi rakyat hendaknya disampaikan sesuai hati nurani tanpa dipengaruhi variabel-variabel lainnya.

2. Kebebasan

Demokrasi menjamin kebebasan warganya menyuarkan pendapatnya. Setiap warga bebas berkumpul dan berorganisasi sebagai wujud ekspresi kebebasannya. Masyarakat bebas berpartisipasi sesuai kehendaknya. Pembatasan terhadap kebebasan warga merupakan praktik anti demokrasi.

3. Kepatuhan

Demokrasi memiliki rambu-rambu yang harus dipatuhi. Rambu-rambu tersebut,

atau yang lebih dikenal rule of law, menjadi penjaga agar kebebasan berlangsung tertib. Kepatuhan terhadap rule of law akan meminimalisir terjadinya chaos dalam kehidupan demokrasi.

4. Persamaan

Setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di segala bidang kehidupan. Di depan hukum memiliki ketundukan yang sama terhadap rule of law. Di bidang politik memiliki hak yang sama, baik hak untuk memilih ataupun dipilih. Di bidang ekonomi memiliki hak yang sama untuk memperoleh penghasilan yang layak. Di bidang pendidikan memiliki kesempatan yang sama dalam memperoleh pendidikan.

5. Toleransi

Perbedaan pendapat adalah suatu kewajaran dalam praktik demokrasi. Penghargaan terhadap perbedaan pendapat merupakan salah satu nilai penting bagi tumbuh berkembangnya demokrasi. Pemaksaan pendapat terhadap orang lain merupakan wujud ketiadaan penghargaan terhadap hak azasi orang lain.

6. Perdamaian

Demokrasi membatasi pemakaian kekerasan sampai ke tingkat minimum dalam menyelesaikan perselisihan. Penyelesaian perselisihan dilakukan dengan damai dan secara melembaga. Perubahan dilakukan secara damai dan menghindari terjadinya anarkisme.

7. Fatsoen / Tata Krama

Demokrasi juga mengindahkan fatsoen/tata krama dalam prosesnya. Demokrasi akan tumbuh sehat jika para pihak menjunjung tinggi etika demokrasi. Penyampaian pendapat yang obyektif dan santun, serta tidak cenderung menyebarkan fitnah adalah cermin dari kedewasaan dalam berdemokrasi.

Urbaningrum menyebut Indonesia masih berada dalam situasi melamar demokrasi. Saat ini Indonesia, menurut Anas, masih berada dalam proses transisi menuju demokrasi. Demokrasi merupakan salah satu bentuk reformasi politik yang sekarang sedang dijalani oleh bangsa Indonesia. Jatuhnya rezim otoritarian Orde Baru yang berubah demokrasi Pancasila membuka pintu bagi episode politik baru di Indonesia. (Urbaningrum:2004)

BAB II

POLITIK DAN HUKUM

DI INDONESIA

Sistem Politik dan Hukum di Indonesia

Penting untuk memahami sistem politik yang dianut di Indonesia untuk memahami tentang hubungan antara mekanisme pembentukan hukum dan politik di Indonesia. Sistem politik mencerminkan bagaimana kekuasaan negara dijalankan oleh lembaga-lembaga negara dan bagaimana mekanisme pengisian jabatan dalam lembaga-lembaga negara itu dilakukan. Inilah dua hal penting dalam mengenai sistem politik yang terkait dengan pembentukan hukum.

Zoelva (2008) mengemukakan beberapa prinsip penting dalam sistem politik Indonesia yaitu: sistem yang berdasarkan prinsip negara hukum, prinsip konstitusional serta prinsip demokrasi. Ketiga prinsip ini saling terkait dan saling mendukung, kehilangan salah satu prinsip saja akan mengakibatkan pincangnya sistem politik ideal yang dianut.

Prinsip negara hukum mengandung tiga unsur utama, yaitu pemisahan kekuasaan – *check and balances* – prinsip *due process of law*, jaminan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan jaminan serta perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Prinsip konstitusional mengharuskan setiap lembaga-lembaga negara pelaksana kekuasaan negara bergerak hanya dalam koridor yang diatur konstitusi dan berdasarkan amanat yang diberikan konstitusi.

Prinsip demokrasi partisipasi publik/rakyat berjalan dengan baik dalam segala bidang, baik pada proses pengisian jabatan-jabatan dalam struktur politik, maupun dalam proses penentuan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh berbagai struktur politik itu. Karena itu demokrasi juga membutuhkan transparansi (keterbukaan informasi), jaminan kebebasan dan hak-hak sipil, saling menghormati dan menghargai serta ketaatan atas aturan dan mekanisme yang disepakati bersama. (hamdanzoelva.wordpress.com/2008)

Dengan sistem politik yang demikianlah kemudian memunculkan berbagai produk politik yang berupa kebijakan politik dan peraturan perundang-undangan dilahirkan. Dalam kerangka ini produk politik sebagai sumber hukum sekaligus sebagai sumber kekuatan mengikatnya hukum diharapkan dapat mengakomodir segala kepentingan dari berbagai lapisan masyarakat, nilai-nilai moral dan etik yang diterima umum oleh

masyarakat. Sehingga apa yang dimaksud dengan hukum adalah apa yang ada dalam perundang-undangan yang telah disahkan oleh institusi negara yang memiliki otoritas untuk itu.

Nilai-nilai moral dan etik dianggap telah termuat dalam perundang-undangan itu karena telah melalui proses partisipasi rakyat dan pemahaman atas suara rakyat. Dalam hal produk itu dianggap melanggar norma-norma dan nilai-nilai yang mendasar yang dihormati oleh masyarakat dan merugikan hak-hak rakyat yang dijamin konstitusi, maka rakyat dapat menggugat negara (institusi) tersebut untuk membatalkan peraturan yang telah dikeluarkannya dan dinyatakan tidak berlaku. Dengan demikian nilai moral dan etik, kepentingan-kepentingan rakyat yang ada dalam kenyataan-kenyataan sosial tetap menjadi hukum yang dicita-citakan yang akan selalui mengontrol dan melahirkan hukum positif

yang baru melalui proses perubahan, koreksi dan pembentukan perundangan-undangan yang baru.

Peranan Struktur dan Infrastruktur Politik

Daniel S. Lev (1990) menyatakan bahwa hal yang paling menentukan dalam proses hukum adalah konsepsi dan struktur kekuasaan politik. Yaitu bahwa hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik, dan bahwa tempat hukum dalam negara, tergantung pada keseimbangan politik, defenisi kekuasaan, evolusi idiologi politik, ekonomi, sosial, dan seterusnya (Daniel S. Lev, 1990 : xii).

Walaupun kemudian proses hukum yang dimaksud tersebut di atas tidak diidentikan dengan maksud pembentukan hukum, namun dalam prateknya seringkali proses dan dinamika pembentukan hukum mengalami hal yang sama, yakni konsepsi dan struktur kekuasaan politiklah yang berlaku di tengah masyarakat yang sangat

menentukan terbentuknya suatu produk hukum. Maka untuk memahami hubungan antara politik dan hukum di negara mana pun, perlu dipelajari latar belakang kebudayaan, ekonomi, kekuatan politik di dalam masyarakat, keadaan lembaga negara, dan struktur sosialnya, selain institusi hukumnya sendiri.

Zoelva (2008) menyatakan bahwa terdapat suatu ruang yang absah bagi masuknya suatu proses politik melalui wadah institusi politik untuk terbentuknya suatu produk hukum. Sehubungan dengan itu, ada dua kata kunci yang akan diteliti lebih jauh tentang pengaruh kekuasaan dalam hukum yakni mencakup kata “process” dan kata “institutions,” dalam mewujudkan suatu peraturan perundang-undangan sebagai produk politik. Pengaruh itu akan semakin nampak pada produk peraturan perundang-undang oleh suatu institusi politik yang sangat dipengaruhi oleh kekuasaan politik yang besar dalam institusi politik.

Sehubungan dengan masalah ini, Miriam Budiarjo berpendapat bahwa kekuasaan politik diartikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya, sesuai dengan pemegang kekuasaan (Kusnadi, 2000 : 118).

Dalam proses pembentukan peraturan hukum oleh institusi politik peranan kekuatan politik yang duduk dalam institusi politik itu adalah sangat menentukan. Institusi politik secara resmi diberikan otoritas untuk membentuk hukum hanyalah sebuah institusi yang *vacum* tanpa diisi oleh mereka diberikan kewenangan untuk itu. karena itu institusi politik hanya alat belaka dari kelompok pemegang kekuasaan politik. Kekuatan-kekuatan politik dapat dilihat dari dua sisi yakni sisi kekuasaan yang dimiliki oleh kekuatan politik formal (institusi politik) dalam hal ini yang tercermin dalam struktur kekuasaan lembaga

negara, seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan lembaga-lembaga negara lainnya dan sisi kekuatan politik dari infrastruktur politik adalah seperti: partai politik, tokoh-tokoh masyarakat, organisasi kemasyarakatan, Lembaga Swadaya Masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain. Dengan demikian dapatlah disimpulkan bahwa pembentukan produk hukum adalah lahir dari pengaruh kekuatan politik melalui proses politik dalam institusi negara yang diberikan otoritas untuk itu.

Pengaruh kekuatan-kekuatan politik dalam membentuk hukum dibatasi ruang geraknya dengan berlakunya sistem konstitusional berdasarkan checks and balances, seperti yang dianut Undang-Undang dasar 1945 (UUD 1945) setelah perubahan. Zoelva (2008) mengatakan bahwa jika meneliti lebih dalam mengenai materi perubahan UUD 1945 tentang penyelenggaraan kekuasaan negara adalah mempertegas kekuasaan

dan wewenang masing-masing lembaga-lembaga negara, mempertegas batas-batas kekuasaan setiap lembaga negara dan menempatkannya berdasarkan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara bagi setiap lembaga negara. Sistem yang demikian disebut sistem “checks and balances”, yaitu pembatasan kekuasaan setiap lembaga negara oleh undang-undang dasar, tidak ada yang tertinggi dan tidak ada yang rendah, semuanya sama di atur berdasarkan fungsi-fungsi masing-masing.

Dengan sistem yang demikian, menurut Zoelva (2008) memberikan kesempatan kepada setiap warga negara yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya oleh produk politik dari institusi politik pembentuk hukum untuk mengajukan gugatan terhadap institusi negara tersebut. Dalam hal pelanggaran tersebut dilakukan melalui pembentukan undang-undang maka dapat diajukan keberatan kepada Mahkamah Konstitusi dan dalam hal segala produk hukum dari institusi politik

lainnya dibawah undang-undang diajukan kepada Mahkamah Agung.

Pembentukan Hukum dan Pengaruh Kelompok Kepentingan

Selain kekuatan-kekuatan politik yang berada dalam institusi-institusi politik, terdapat kekuatan-kekuatan lainnya yang memberikan kontribusi dan mempengaruhi produk hukum yang dilahirkan oleh institusi-institusi politik. Kekuatan tersebut berbagai kelompok kepentingan yang dijamin dan diakui keberadaan dan perannya menurut ketentuan hukum sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, seperti kalangan pengusaha, tokoh ilmuan, kelompok organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, tokoh agama, lembaga swadaya masyarakat dan lain-lain. Bahkan UU. R.I. No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Per-Undang-Undangan, dalam Bab. X menegaskan adanya partisipasi masyarakat yaitu

yang diatur dalam Pasal 53 : “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Undang Undang dan Rancangan Peraturan Daerah.”

Kenyataan di atas, menurut Zoelva (2008), menunjukkan bahwa pengaruh masyarakat dalam mempengaruhi pembentukan hukum, mendapat tempat dan apresiasi yang begitu luas. Apalagi sejak tuntutan masyarakat dalam mendesakkan reformasi disegala bidang berhasil dimenangkan, dengan ditandai jatuhnya orde baru di bawah kepemimpinan Suharto yang otoriter, maka era reformasi telah membawa perubahan besar di segala bidang ditandai dengan lahirnya sejumlah undang-undang yang memberi apresiasi yang begitu besar dan luas.

Zoelva (2008) mengutip apa yang disampaikan oleh pakar filsafat publik Walter

Lippmann, bahwa opini massa telah memperlihatkan diri sebagai seorang master pembuat keputusan yang berbahaya ketika apa yang dipertaruhkan adalah soal hidup mati (Walter Lippmann, 1999 : 21).

Menyadari begitu intensnya pengaruh tuntutan masyarakat terhadap pembentukan hukum dan lahirnya keputusan-keputusan hukum dapat terjadi maka jika tuntutan rasa keadilan dan ketertiban masyarakat tidak terpenuhi atau terganggu. Rasa ketidakadilan dan terganggunya ketertiban umum akan memicu efek opini yang bergulir seperti bola salju yang semakin besar dan membahayakan jika tidak mendapat salurannya melalui suatu kebijakan produk hukum atau keputusan yang memadai untuk memenuhi tuntutan masyarakat tersebut. (Zoelva:2008)

Pentingnya suara dari kelompok masyarakat yang mayoritas yang tidak punya akses untuk

mempengaruhi opini publik, tidak punya akses untuk mempengaruhi kebijakan politik, maka peranan para wakil rakyat yang terpilih melalui mekanisme demokrasi yang ada dalam struktur maupun infrastruktur politik untuk menjaga kepentingan mayoritas rakyat, dan memahami betul norma-norma, kaidah-kaidah, kepentingan dan kebutuhan rakyat agar nilai-nilai itu menjadi hukum positif.

BAB III

PARTISIPASI POLITIK DAN PERILAKU PEMILIH

Partisipasi Politik

Dalam pelaksanaan pilkada langsung di suatu daerah, perilaku masyarakat dalam menentukan sikap dan pilihannya dalam pelaksanaan pilkada tersebut disebut sebagai perilaku politik. Sastroatmodjo, (1995:2) menyatakan bahwa perilaku politik dapat dirumuskan sebagai kegiatan yang berkenaan dengan proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Interaksi antara pemerintah dan masyarakat, antar lembaga pemerintah dan antara kelompok dan individu dalam masyarakat dalam rangka pembuatan, pelaksanaan, dan penegakan keputusan politik pada dasarnya

merupakan perilaku politik, yang kemudian akan disebut juga dengan perilaku pemilih.

Sejalan dengan pengertian politik, perilaku politik berkenaan dengan tujuan suatu masyarakat, kebijakan untuk mencapai suatu tujuan, serta sistem kekuasaan yang memungkinkan adanya suatu otoritas untuk mengatur kehidupan masyarakat kearah pencapaian tujuan tersebut. Menurut Surbakti (1999:15-16) bahwa perilaku politik dapat dibagi dua, yaitu:

1. Perilaku politik lembaga-lembaga dan para pejabat pemerintah.
2. Perilaku politik warga Negara biasa (baik individu maupun kelompok)

Yang pertama bertanggung jawab membuat, melaksanakan dan menegakkan keputusan politik, sedangkan yang kedua berhak mempengaruhi pihak yang pertama dalam melaksanakan fungsinya karena apa yang dilakukan pihak pertama menyangkut

kehidupan pihak kedua. Kegiatan politik yang dilakukan oleh warga negara biasa baik sebagai individu maupun kelompok inilah yang disebut dengan partisipasi politik.

Tingkat partisipasi politik merupakan faktor yang menentukan keberhasilan pilkada yang berlangsung, semakin tinggi tingkat partisipasi pemilih, maka semakin tinggi pula tingkat keberhasilan pilkada dan dapat dinyatakan bahwa semakin tinggi pula tingkat legitimasi pada kepala daerah terpilih nanti.

Dalam analisis modern, partisipasi politik merupakan hal penting dan banyak dipelajari terutama dalam hubungannya dengan negara-negara berkembang. Pada awalnya studi mengenai partisipasi politik hanya memfokuskan diri pada partai politik sebagai pelaku utama, akan tetapi dengan berkembangnya demokrasi, banyak muncul kelompok masyarakat yang juga ingin berpartisipasi

dalam bidang politik khususnya dalam hal pengambilan keputusan-keputusan mengenai kebijakan publik (Budiardjo, 2008:367). Sehingga secara umum dapat dikatakan bahwa partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut secara aktif dalam kehidupan politik.

Herbert McClosky (dalam Budiardjo, 2008:367) berpendapat bahwa partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum.

Sedangkan Surbakti (1999:141) mengemukakan beberapa rambu-rambu partisipasi politik sebagai berikut:

- Pertama, partisipasi politik berupa kegiatan atau perilaku luar individu warga Negara biasa yang dapat diamati, bukan

perilaku dalam yang berupa sikap dan orientasi. Karena sikap dan orientasi tidak selalu termanifestasikan dalam perilakunya.

- Kedua, kegiatan tersebut diarahkan untuk mempengaruhi perilaku selaku pembuat dan pelaksana keputusan politik. Seperti mengajukan alternative kebijakan umum, dan kegiatan mendukung atau menentang keputusan politik yang dibuat pemerintah.
- Ketiga, kegiatan yang berhasil (efektif) maupun yang gagal mempengaruhi pemerintah termasuk dalam konsep partisipasi politik.
- Keempat, kegiatan mempengaruhi kebijakan pemerintah secara langsung yaitu mempengaruhi pemerintah dengan menggunakan perantara yang dapat meyakinkan pemerintah.

- Kelima, mempengaruhi pemerintah melalui prosedur yang wajar dan tanpa kekerasan seperti ikut memilih dalam pemilu, mengajukan petisi, bertatap muka, dan menulis surat atau dengan prosedur yang tidak wajar seperti kekerasan, demonstrasi, mogok, kudeta, revolusi, dll.

Di negara-negara demokrasi jika partisipasi masyarakat lebih banyak maka partisipasi ini dianggap lebih baik. Dalam perspektif ini, tingginya tingkat partisipasi menunjukkan bahwa warga mengikuti dan memahami masalah politik dan ingin melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan itu, tingginya tingkat partisipasi juga menunjukkan bahwa rezim yang sedang berkuasa memiliki keabsahan yang tinggi. Dan sebaliknya, rendahnya partisipasi politik di suatu negara dianggap kurang baik karena menunjukkan rendahnya perhatian warga terhadap masalah politik, selain itu rendahnya partisipasi

politik juga menunjukkan lemahnya legitimasi dari rezim yang sedang berkuasa.

Surbakti (1999:143) membedakan partisipasi sebagai suatu bentuk kegiatan menjadi dua bagian yaitu:

1. Partisipasi aktif, yaitu kegiatan yang berorientasi pada output dan input politik. Yang termasuk dalam partisipasi aktif adalah, mengajukan usul mengenai suatu kebijakan yang dibuat pemerintah, mengajukan kritik dan perbaikan untuk meluruskan kebijakan, membayar pajak dan memilih pemimpin pemerintahan.
2. Partisipasi pasif, yaitu kegiatan yang hanya berorientasi pada output politik. Pada masyarakat yang termasuk kedalam jenis partisipasi ini hanya menuruti segala kebijakan dan peraturan yang dikeluarkan

oleh pemerintah tanpa mengajukan kritik dan usulan perbaikan.

Kemudian terdapat masyarakat yang tidak termasuk kedalam kedua kategori ini, yaitu masyarakat yang menganggap telah terjadinya penyimpangan sistem politik dari apa yang telah mereka cita-citakan. Kelompok tersebut disebut apatis (golput).

Surbakti juga menyatakan bahwa terdapat dua faktor yang mempengaruhi partisipasi politik seseorang yaitu:

1. Kesadaran politik, yaitu kesadaran akan hak dan kewajibannya sebagai warga Negara.
2. Kepercayaan politik, yaitu sikap dan kepercayaan orang tersebut terhadap pemimpinnya.

Berdasarkan dua faktor yang mempengaruhi tersebut, terdapat empat tipe partisipasi politik yaitu:

1. Partisipasi politik aktif jika memiliki kesadaran dan kepercayaan politik yang tinggi.
2. Partisipasi politik apatis jika memiliki kesadaran dan kepercayaan politik yang rendah.
3. Partisipasi politik pasif jika memiliki kesadaran politik rendah, sedangkan kepercayaan politiknya tinggi.
4. Partisipasi politik militant radikal jika memiliki kesadaran politik tinggi, sedangkan kepercayaan politiknya rendah. (Surbakti, 1999:144).

Perilaku Pemilih

Firmanzah (2007:102) mendefinisikan Pemilih sebagai semua pihak yang menjadi tujuan utama para konsestan untuk mereka pengaruhi dan yakinkan

agar mendukung dan kemudian memberikan suaranya kepada konsestan yang bersangkutan.

Seseorang yang dinyatakan sebagai pemilih dalam pilkada yaitu mereka yang telah terdaftar sebagai peserta pemilih oleh petugas pendata peserta pemilih.

Jika dilihat dari institusi politik dan ideologi, Pemilih dalam dapat berupa konsituen maupun masyarakat pada umumnya. Konstiuen adalah kelompok masyarakat yang merasa diwakili oleh suatu ideologi tertentu yang kemudian termanifestasikan dalam institusi politik seperti partai politik dan seorang pemimpin Firmanzah (2007:105).

Perilaku pemilih dapat ditujukan dalam memberikan suara dan menentukan siapa yang akan dipilih menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam pilkada secara langsung. Pemberian suara atau votting secara umum dapat diartikan

sebagai: sebuah proses dimana seorang anggota dalam suatu kelompok menyatakan pendapatnya dan ikut menentukan konsensus diantara anggota kelompok seorang pejabat maupun keputusan yang diambil (Gosnel F Horal,1934:32). Pemberian suara dalam pilkada secara langsung diwujudkan dengan memberikan suara pada pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang didukungnya atau ditujukan dengan perilaku masyarakat dalam memilih pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Adapun perilaku pemilih menurut Surbakti (1997:170) adalah aktivitas pemberian suara oleh individu yang berkaitan erat dengan kegiatan pengambilan keputusan untuk memilih atau tidak memilih (to vote or not to vote) didalam suatu pemilihan umum (Pilkada secara langsung-pen. Bila voters memutuskan untuk memilih (to vote) maka voters akan memilih atau mendukung kandidat tertentu.

Keputusan untuk memberikan dukungan dan suara tidak akan terjadi apabila tidak terdapat loyalitas pemilih yang cukup tinggi kepada calon pemimpin jagoannya. Begitu juga sebaliknya, pemilih tidak akan memberikan suaranya kalau mereka menganggap bahwa sebuah partai atau calon pemimpin tidak loyal serta tidak konsisten dengan janji dan harapan yang telah mereka berikan.

Perilaku pemilih juga sarat dengan ideologi antara pemilih dengan partai politik atau kontestan pemilu. Masing-masing kontestan membawa ideology yang saling berinteraksi. Selama periode kampanye pemilu, muncul kristalisasi dan pengelompokkan antara ideology yang dibawa kontestan. Masyarakat akan mengelompokkan dirinya kepada kontestan yang memiliki ideologi sama dibawa dengan yang mereka anut sekaligus juga menjauhkan diri dari ideologi yang berseberangan dengan mereka.

Menurut Asfar (2006:137-144) perilaku pemilih dapat dianalisis dengan tiga pendekatan yaitu

1. Pendekatan Sosiologis

Pendekatan sosiologis sebenarnya berasal dari Eropa, kemudian di Amerika dan pendidikan Eropa. David Denver, ketika menggunakan pendekatan ini untuk menjelaskan perilaku memilih masyarakat Inggris, menyebut model ini sebagai social determinism approach.

Pendekatan ini pada dasarnya menjelaskan bahwa karakteristik sosial dan pengelompokan-pengelompokan sosial mempunyai pengaruh yang cukup signifikan dalam menentukan perilaku pemilih seseorang. Karakteristik sosial (seperti pekerjaan, pendidikan dsb) dan karakteristik atau latar belakang sosiologis (seperti agama, wilayah, jenis kelamin, umur dsb) merupakan faktor

penting dalam menentukan pilihan politik. Pendek kata, pengelompokan sosial seperti umur (tua muda); jenis kelamin (laki-perempuan); agama dan sebagainya dianggap mempunyai peranan yang cukup menentukan dalam membentuk pengelompokan sosial baik secara formal seperti keanggotaan seseorang dalam organisasi-organisasi keagamaan, organisasi-organisasi profesi; maupun pengelompokan informal seperti keluarga, pertemanan, ataupun kelompok-kelompok kecil lainnya., merupakan sesuatu yang sangat vital dalam memahami perilaku politik seseorang, karena kelompok-kelompok inilah yang mempunyai peranan besar dalam membentuk sikap, persepsi dan orientasi seseorang.

2. Pendekatan Psikologis

Pendekatan sosiologis berkembang di Amerika Serikat berasal dari Eropa Barat, pendekatan Psikologis merupakan fenomena Amerika Serikat karena dikembangkan sepenuhnya oleh Amerika Serikat melalui Survey Research Centre di Universitas Michigan. Oleh karena itu, pendekatan ini juga disebut sebagai Mazhab Michigan . Pelopor utama pendekatan ini adalah Angust Campbell.

Pendekatan ini menggunakan dan mengembangkan konsep psikologi-terutama konsep sosialisasi dan sikap untuk menjelaskan perilaku pemilih. Variabel-variabel itu tidak dapat dihubungkan dengan perilaku memilih kalau ada proses sosialisasi. Oleh karena itu, menurut pendekatan ini sosialisasilah sebenarnya yang

menentukan perilaku memilih (politik) seseorang.

Penganut pendekatan ini menjelaskan sikap seseorang-sebagai refleksi dari kepribadian seseorang-merupakan variabel yang cukup menentukan dalam mempengaruhi perilaku politik seseorang. Oleh karena itu, pendekatan psikologis menekankan pada tiga aspek psikologis sebagai kajian utama yaitu ikatan emosional pada suatu partai politik, orientasi terhadap isu-isu dan orientasi terhadap kandidat.

3. Pendekatan Rasional

Penggunaan pendekatan rasional dalam menjelaskan perilaku pemilih oleh ilmuwan politik sebenarnya diadaptasi dari ilmu ekonomi. Mereka melihat adanya analogi antara pasar (ekonomi) dan perilaku memilih (politik). Apabila

secara ekonomi masyarakat dapat bertindak secara rasional, yaitu menekan ongkos sekecil-kecilnya untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya, maka dalam perilaku politikpun maka masyarakat akan dapat bertindak secara rasional, yakni memberikan suara ke OPP yang dianggap mendatangkan keuntungan yang sebesar-besarnya dan menekan kerugian.

Orientasi dan Jenis-jenis Pemilih

Orientasi Pemilih menurut Wibawanto (2005) dapat dibedakan menjadi dua, yakni:

1. Orientasi Policy-Problem Solving

Ketika pemilih menilai seorang kontestan dari kacamata “policy-problem-solving” yang terpenting bagi mereka adalah sejauh mana kontestan mampu

menawarkan program kerja atau solusi bagi suatu permasalahan yang ada. pemilih akan cenderung secara objektif memilih partai politik atau kontestan yang memiliki kepekaan terhadap masalah nasional (daerah) dan kejelasan-kejelasan program kerja partai-politik atau kontestan pemilu yang arah kebijakannya tidak jelas akan cenderung tidak dipilih.

2. Orientasi Ideologi

Pemilih yang cenderung mementingkan ideology suatu partai atau kontestan, akan mementingkan ikatan “ideologi” suatu partai atau kontestan, akan menekankan aspek-aspek subjektivitas seperti kedekatan nilai, budaya, norma, emosi dan psikografis. Semakin dekat kesamaan partai atau kontestan pemilu, pemilih jenis ini akan cenderung

memberikan suaranya ke partai atau kontestan tersebut.

Sedangkan dari jenis pemilihnya, pemilih dapat dibedakan menjadi:

1. Pemilih Rasional

Pemilih jutamakan kemampuan ini memiliki orientasi yang tinggi terhadap policy-Problem-Solving dan berorientasi rendah untuk faktor ideologi. Pemilih dalam hal ini lebih mengutamakan kemampuan partai politik atau calon peserta pemilu dengan program kerjanya, mereka melihat program kerja tersebut melalui kinerja partai atau kontestan dimasa lampau, dan tawaran program yang ditawarkan sang calon atau partai politik dalam menyelesaikan berbagai permasalahan yang sedang terjadi.

Pemilih jenis ini memiliki ciri khas yang tidak begitu mementingkan ikatan Ideologi kepada suatu partai politik atau seorang kontestan. Hal yang terpenting bagi pemilih jenis ini adalah apa yang bisa (dan yang telah) dilakukan oleh sebuah partai atau seorang kontestan pemilu.

2. Pemilih Kritis

Proses untuk menjadi jenis pemilih ini bisa terjadi melalui 2 hal yaitu pertama, jenis pemilih ini menjadikan nilai ideologis sebagai pijakan untuk menentukan kepada partai atau kontestan pemilu mana mereka akan berpihak dan selanjutnya mereka akan mengkritisi kebijakan yang akan atau yang telah dilakukan. Kedua, bisa juga terjadi sebaliknya di mana pemilih tertarik dulu dengan program kerja yang

ditawarkan sebuah partai/kontestan baru kemudian mencoba memahami nilai-nilai dan faham yang melatarbelakangi pembuatan sebuah kebijakan. Pemilih jenis ini adalah pemilih yang kritis, artinya mereka akan selalu menganalisis kaitan antara sistem partai ideology dengan kebijakan yang dibuat.

3. Pemilih Tradisional

Pemilih jenis ini memiliki orientasi ideology yang sangat tinggi dan tidak terlalu melihat kebijakan partai politik atau seorang kontestan sebagai sesuatu yang penting dalam pengambilan keputusan. Pemilih tradisional sangat mengutamakan kedekatan sosial-budaya, nilai, asal-usul, paham dan agama sebagai ukuran untuk memilih sebuah partai politik atau kontestan pemilu. Kebijakan

seperti yang berhubungan dengan masalah ekonomi, kesejahteraan, pendidikan dll, dianggap sebagai prioritas kedua. Pemilih jenis ini sangat mudah dimobilisasi selama masa kampanye, pemilih jenis ini memiliki loyalitas yang sangat tinggi. Mereka menganggap apa saja yang dikatakan oleh seorang kontestan pemilu atau partai politik yang merupakan suatu kebenaran yang tidak bisa ditawar lagi.

4. Pemilih Skeptis

Pemilih jenis ini tidak memiliki orientasi ideology yang cukup tinggi dengan sebuah partai politik atau kontestan pemilu, pemilih ini juga tidak menjadikan sebuah kebijakan menjadi suatu hal penting. Kalaupun mereka berpartisipasi dalam pemilu, biasanya mereka melakukannya secara acak atau random.

Mereka berkeyakinan bahwa siapapun yang menjadi pemenang dalam pemilu, hasilnya sama saja, tidak ada perubahan yang berarti yang dapat terbagi bagi kondisi daerah/negara.

Setelah melihat beberapa jenis pemilih, para kontestan pemilu nanti harus bisa memahami segala jenis pemilih dan berusaha merebut suara pemilih tersebut, yaitu tentunya melalui kampanye. Karena dengan memahami jenis pemilih yang ada, kemungkinan untuk memenangkan pemilu menjadi semakin kuat. Mereka harus mampu meraih suara dari setiap jenis pemilih yang ada. Untuk itu mereka pada umumnya membutuhkan dukungan dari tokoh-tokoh ataupun hal-hal yang membuat setiap jenis pemilih di atas mau mendukung mereka dalam pemilu (Pilkada).

Faktor-Faktor Dalam Perilaku Pemilih

Figur calon merupakan faktor penting dalam pilkada. Sebagaimana dinyatakan oleh Fitriyah (2013) bahwa temuan-temuan penelitian sebelumnya seperti dalam pilkada Kota Semarang 2010 dan pilkada Batang 2011, ada beberapa hal yang mendukung mengapa faktor figur calon penting. Faktor figur calon menjadi pertimbangan pemilih. Fitriyah (2013) menemukan bahwa ukuran ideal pemimpin adalah cerdas, dermawan dan jujur. Dari kriteria tersebut faktor dermawan paling penting. Pemilih tidak melihat fisik menarik sebagai hal penting.

Sedangkan peran partai politik, pada beberapa pengalaman pilkada menunjukkan bahwa kebanyakan partai politik hanya berperan dominan saat pencalonan, selanjutnya kendali diambil alih oleh calon. Hanya beberapa kasus yang menunjukkan mesin partai bekerja dalam pilkada, seperti di Pilgub Jawa Tengah (Eriyanto dan Sukanta, 2008: 1-18).

Jika dilihat dari faktor sosiologis, temuan Fitriyah (2013) menunjuk pada karakteristik sosial yang melekat pada diri calon yang mempunyai kesamaan dengan karakteristik sosial pemilih, seperti persamaan agama, umur, jenis kelamin, dan asal daerah. Namun secara umum tidak ada perbedaan tajam dari aspek ini. Karakteristik sosial diduga hanya akan kelihatan dari persamaan afiliasi pada organisasi agama antara pemilih dengan pasangan calon, yakni misalnya, antara sesama NU atau sesama Muhammadiyah.

Fitriyah juga menemukan bahwa persamaan afiliasi dengan organisasi agama antara pemilih dan calon, tidak menjadi pertimbangan memilih oleh mayoritas pemilih yang punya afiliasi dengan organisasi agama yang sama. Faktor psikologis menunjuk pada faktor kedekatan pemilih dengan partai politik pengusung pasangan calon ataupun dengan calon yang bersangkutan. Pemilih nampaknya tidak melihatnya sebagai faktor penting. Ini karena

karakteristik pemilih yang menjadi responden sangat cair. Pemilih juga tidak menunjukkan ada ikatan psikologis dengan calon sebagai dasar dalam menentukan pilihannya. 80 persen responden tidak merasa punya kedekatan khusus dengan pasangan calon yang ada.

BAB IV

PILKADA dan POLITIK UANG

PEMILIHAN KEPALA DAERAH TAHUN 2015

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yakni Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni tahun 2016 akan dilaksanakan secara serentak pada hari dan bulan yang sama yakni tgl 9 Desember 2015. Berdasarkan data di situs KPU terdapat sebanyak 278 daerah otonom, yang terdiri atas 269 Kabupaten Kota dan 9 Provinsi.

Pilkada serentak ini didasarkan pada pasal 201 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Pasal tersebut menyatakan, Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dilaksanakan pada hari dan bulan yang sama pada tahun 2015.

Pemerintah dan KPU didukung berbagai elemen seperti kepolisian, partai politik, dan seluruh pemangku kepentingan menyatakan telah siap menyelenggarakan pilkada serentak pada 2015 (www.gresnews.com). Kesiapan tersebut ditandai dengan telah diselesaikannya dasar hukum pelaksanaan pilkada serentak. Pemerintah dan DPR telah mengesahkan UU Nomor 1 Tahun 2015, sebagaimana diubah melalui UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pemilihan yang dilakukan secara langsung dan demokratis oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dimaksud adalah gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi, bupati dan wakil bupati untuk kabupaten serta walikota dan wakil walikota untuk kota. Sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 yang menyatakan bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Salah satu pertimbangan peralihan mekanisme pemilihan kepala daerah yang semula dipilih oleh DPRD menjadi pilkada langsung semula dimaksudkan untuk menghilangkan fenomena politik uang (*money politics*). Yang menjadi dasar pemikirannya bahwa seorang calon kepala daerah dinilai tidak akan punya kemampuan untuk membeli suara rakyat yang berjumlah sangat banyak. Namun kenyataan menunjukkan bahwa dalam pilkada langsung politik uang tetap saja terjadi meski dengan biaya yang semakin tinggi. Hal ini terjadi karena melibatkan jumlah pemilih yang lebih besar dalam satu daerah pemilihan.(Fitriyah,2013)

Namun demikian berbagai masalah kemudian muncul sebagai bagian dari dinamika politik lokal. Adapun permasalahan yang paling mencolok dalam pilkada ini adalah mengenai perilaku yang dipilih maupun perilaku yang memilih.

Perilaku pemilih atau voting behavior dalam Pemilihan kepala daerah ditunjukkan kepada masyarakat pemilih merupakan salah satu hal yang perlu diperhatikan terutama oleh para pelaku politik. Perilaku pemilih tersebut dapat berupa partisipasi, non-partisipasi dan apatis. Perilaku tersebut sangat menentukan partai politik (Partol) mana dan siapa calon yang akan terpilih menjadi kepala daerah atau pun pemimpin politik dalam suatu sistem politik. perilaku pemilih tersebut sangat menentukan berlangsungnya kegiatan pemilihan kepala daerah pada suatu wilayah. Demikian pentingnya hal itu bagi keberhasilan pencapaian tujuan politik mereka, maka banyak partai politik dan calon kepala daerah melakukan berbagai upaya untuk dapat memengaruhi perilaku pemilih dalam masyarakat.

Salah satu upaya yang dilakukan partai politik dan calon kepala daerah untuk mempengaruhi perilaku pemilih adalah dengan mekanisme kampanye. Dengan menggunakan strategi tertentu

melalui kampanye tersebut partai politik dan calon kepala daerah menggunakan berbagai bentuk taktik untuk mempengaruhi perilaku pemilih. Adapun strategi yang akhir-akhir ini sering dilakukan oleh calon-calon pemimpin politik dalam melakukan kampanye adalah menggunakan strategi transaksi material, atau disebut juga dengan politik transaksional yang seringkali dinilai tidak etis dalam proses demokrasi.

Politik transaksional atau sering disebut dengan istilah *money politics* atau politik uang merupakan suatu upaya mempengaruhi orang lain dengan menggunakan imbalan materi. Dapat dikatakan bahwa strategi ini merupakan jual beli suara pada proses politik dan kekuasaan serta tindakan membagi-bagikan uang baik milik pribadi atau partai untuk mempengaruhi suara pemilih. Pengertian ini secara umum ada kesamaan dengan pemberian uang atau barang kepada seseorang, karena memiliki maksud politik yang tersembunyi

dibalik pemberian itu. Strategi semacam ini mulai berkembang pada Pemilu 2004.

Adapun bentuk dari politik transaksional (money politic) antara lain dilakukan dengan cara pemberian berbentuk uang, sembako (beras, minyak dan gula) dan barang-barang lainnya kepada masyarakat dengan tujuan untuk menarik simpati masyarakat agar mereka memberikan suaranya untuk partai yang bersangkutan. Di antara pemilih, para pemilih tidak lagi secara suka mendukung partai. Mereka ikut mendukung, asalkan terdapat imbalan terhadap dukungan yang diberikan itu. Misalnya, mereka mau berkampanye asalkan mendapatkan uang transport, memperoleh pakaian dan imbalan-imbalan material lainnya dan terkadang mereka ada juga yang menerima imbalannya tetapi pada saat pemilihan berlangsung pemilih tidak memilih calon yang memberikan imbalan tersebut, hal ini dikarenakan mereka hanya menginginkan materialnya saja.

Meskipun diakui bahwa pada saat pemilihan kepala daerah oleh DPRD, aroma politik uang juga mengemuka namun kenyataannya dalam pilkada langsung aroma politik uang ini semakin meluas. Sebagaimana diidentifikasi oleh Bawaslu RI yang menyatakan bahwa Bawaslu telah mengidentifikasi kecenderungan beberapa isu yang selama ini marak terjadi dalam proses penyelenggaraan jelang pemilihan umum. Setidaknya ada tujuh kasus yang di antaranya mencuat dalam pemilukada. Ketujuh kasus tersebut, meliputi politik uang: penggunaan aset, fasilitas negara, dan program pemerintah untuk kampanye: penyalahgunaan anggaran untuk kepentingan politik, keterlibatan/mobilisasi pegawai negeri sipil, lurah, kepala desa untuk mendukung calon: penyelenggara pemilu yang tidak netral: pelanggaran persyaratan calon: dan hilangnya hak pilih. (Mita, Pikiran Rakyat).

Penggunaan uang dalam proses pilkada ini mulai dari penentuan parpol sebagai kendaraan

pengusung, dana kampanye yang dilakukan secara besar-besaran dalam rangka mendongkrak popularitas calon, bahkan upaya untuk memengaruhi pilihan masyarakat, baik itu untuk memilih maupun untuk tidak memilih. Oleh karena itu, kemampuan dana calon pun menjadi pertimbangan dalam proses pilkada. Hal ini menyebabkan terbukanya peluang bagi masuknya sumber-sumber dana dari pihak luar, termasuk kemungkinan masuknya dana yang tidak legal.

Hidayat (2006: 276) menemukan bahwa modal ekonomi yang dimiliki oleh masing-masing kandidat kepala daerah atau wakil kepala daerah cenderung merupakan kombinasi antara modal pribadi dan bantuan donator politik (pengusaha), serta sumber-sumber lain.

Selain itu, maraknya politik uang ini tidak terlepas dari tradisi politik dan proses demokrasi pada level pemerintahan terendah, yakni di tingkat

pedesaan, yang subur pada saat pemilihan kepala desa. Selain itu, politik uang ini juga disebabkan oleh cara pandang masyarakat pemilih yang permisif terhadap politik uang itu. Di tingkat pemilihan kepala desa, praktek politik uang dianggap sebagai sebuah kewajaran oleh masyarakat yang tidak peka terhadap bahayanya. Mereka membiarkannya karena tidak merasa bahwa money politics secara normatif adalah perilaku yang harus dihindari (Fitriyah, 2013).

Perihal politik uang dari sudut pemilih di pilkada, Sutoro Eko (2004) menjelaskan bahwa politik uang terjadi karena kuatnya persepsi bahwa pilkada sebagai perayaan, kultur pragmatisme jangka pendek, lemahnya dialektika untuk mencari nilai-nilai ideal dan membangun visi bersama, lemahnya aturan main, dan seterusnya. Sedangkan penelitian Yani (2008), menemukan bahwa pemilih lebih menyukai bentuk kampanye terbuka dan sebagian besar dari mereka menyarankan bagi yang ikut kampanye layak

dikasih uang saku sekitar Rp 50.000-Rp 100.000 per kali kampanye.

Persoalan politik uang dalam pilkada ini menjadi menarik untuk diamati dan diangkat ke permukaan bersamaan dengan munculnya kekhawatiran berbagai pihak atas tingginya biaya pilkada, utamanya bagi para calon dan akibat yang mungkin muncul setelah proses pilkada. Penelitian ini dimaksudkan untuk menyajikan ulasan tentang apa dan bagaimana politik uang dalam pilkada kabupaten Ponorogo. Politik uang sebagai faktor yang menjadi pertimbangan pemilih makin marak. Karena, fenomena politik uang ini sudah ada di Pemilu 2004 dan berulang di Pemilu 2009, dan pada semua pilkada, bahkan ditengarai makin meningkat (Fitriyah,2013).

Politik Uang

Pada masa sebelum diberlakukannya UU Nomor 32/2004, seorang kepala daerah dipilih oleh rakyat melalui perwakilannya yang duduk di lembaga perwakilan atau DPRD. Mekanisme seperti ini dirasakan kurang mewakili aspirasi rakyat. Salah satu penyebabnya adalah rakyat tidak mengetahui kapasitas dan kualitas calon pemimpin, dan melemahkan aspek akuntabilitas dan transparansi sebagai syarat terwujudnya good governance (Prihatmoko, 2008:3). Dengan lahirnya sistem pilkada langsung ini mendatangkan optimisme. pilkada langsung dinilai sebagai perwujudan pengembalian hak-hak dasar masyarakat di daerah dengan memberikan kewenangan yang utuh dalam rangka rekrutmen kepemimpinan daerah sehingga menguatkan kehidupan demokrasi tingkat lokal.

Sedangkan Fitriyah (2013) menyatakan bahwa salah satu pertimbangan peralihan mekanisme

pemilihan kepala daerah yang semula dipilih oleh DPRD menjadi pilkada langsung semula dimaksudkan untuk menghilangkan fenomena politik uang (*money politics*). Yang menjadi dasar pemikirannya bahwa seorang calon kepala daerah dinilai tidak akan punya kemampuan untuk membeli suara rakyat yang berjumlah sangat banyak. Namun kenyataan menunjukkan bahwa dalam pilkada langsung politik uang tetap saja terjadi meski dengan biaya yang semakin tinggi. Hal ini terjadi karena melibatkan jumlah pemilih yang lebih besar dalam satu daerah pemilihan.

Terdapat perbedaan antara uang politik dan politik uang. Yang dimaksud dengan uang politik adalah uang yang diperlukan secara wajar untuk mendukung kegiatan operasional yang akan dilakukan oleh peserta pilkada. Besarannya ditetapkan dengan peraturan perundangan. Sebagai contoh uang politik adalah biaya administrasi pendaftaran pasangan kandidat, biaya operasional

kampanye pasangan kandidat, pembelian spanduk dan stiker, dan lain sebagainya. Sumbernya bisa berasal dari dana partai, simpatisan atau sumber lainnya dengan tidak memiliki kepentingan khusus dan besarnya ditentukan dalam peraturan.

Adapun yang dimaksud dengan politik uang adalah, uang yang ditujukan dengan maksud-maksud tertentu seperti contohnya untuk melindungi kepentingan bisnis dan kepentingan politik tertentu. Politik uang bisa juga terjadi ketika seorang kandidat membeli dukungan parpol tertentu atau membeli suara dari pemilih untuk memilihnya dengan iming-iming imbalan yang bersifat finansial. Politik uang bisa juga terjadi ketika pihak penyandang dana berkepentingan bisnis maupun politik tertentu. Bentuknya bisa berupa uang, namun bisa pula berupa bantuan-bantuan sarana fisik pendukung kampanye pasangan kandidat tertentu (Teddy Lesmana, 2011).

Pengertian lain tentang politik uang atau politik perut adalah suatu bentuk pemberian atau janji menyuap seseorang baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu pada saat pemilihan umum. Pembelian bisa dilakukan menggunakan uang atau barang. Politik uang adalah sebuah bentuk pelanggaran kampanye. Politik uang umumnya dilakukan simpatisan, kader atau bahkan pengurus partai politik menjelang hari H pemilihan umum. Praktik politik uang dilakukan dengan cara pemberian berbentuk uang, sembako antara lain beras, minyak dan gula kepada masyarakat dengan tujuan untuk menarik simpati masyarakat agar mereka memberikan suaranya untuk partai yang bersangkutan. ([id.wikipedia.org/wiki/Politik uang](https://id.wikipedia.org/wiki/Politik_uang))

Praktek politik uang ini dapat terjadi di masyarakat disebabkan beberapa hal. Di antaranya karena sebuah sosialisasi program maupun komitmen 'abstrak' para calon tidak begitu laku di masyarakat.

Demikian juga dengan rekam jejak (track record) seorang calon juga tidak begitu diperhatikan oleh pemilih. Bahkan, tampang menawan pun tidak lagi menjadi daya tarik utama pemilih. Kemudian muncul fenomena, yang diminta para pemilih: yakni komitmen instan para calon untuk melakukan transaksi suara, berwujud money politics termasuk vote-buying. Itu bisa menjadi salah satu penjelasan mengapa banyak tokoh idealis yang memiliki rekam jejak baik, serta para artis berparas menarik dari beragam partai tidak mendapat suara signifikan, dan tidak terpilih. Sementara itu, terdapat calon yang dikenal luas masyarakat memiliki rekam jejak yang buruk bahkan sudah divonis 4 tahun penjara karena tindak pidana korupsi masih saja bisa terpilih, seperti yang menimpa salah satu caleg DPR RI dari Kalimantan. (www.kompasiana.com/)

Sementara itu, proses money politik ini dapat dilakukan dengan berbagai cara. Kumorotomo (2009) menyatakan bahwa terdapat beberapa cara untuk

melakukan politik uang dalam pilkada berupa politik uang langsung dan tidak langsung. Politik uang yang dilakukan secara langsung yakni: (a) Politik uang berbentuk pembayaran tunai dari *tim sukses* calon tertentu kepada konstituen yang potensial, (b) sumbangan dari para bakal calon kepada parpol yang telah mendukungnya, atau (c) *sumbangan wajib* yang disyaratkan oleh suatu parpol kepada para kader partai atau bakal calon yang ingin mencalonkan diri sebagai bupati atau walikota. Adapun politik uang secara tidak langsung bisa berbentuk pembagian hadiah atau doorprize, pembagian sembako kepada konstituen, pembagian semen di daerah pemilihan tertentu, dan sebagainya. Menurutnya, para calon bahkan tidak bisa menghitung secara persis berapa yang mereka telah habiskan untuk sumbangan, hadiah, spanduk, dan sebagainya, disamping biaya resmi untuk pendaftaran keanggotaan, membayar saksi, dan kebutuhan administratif lainnya.

Surbakti (Kompas, 2 April 2005), mencatat bahwa peluang munculnya politik uang dalam pilkada dapat diidentifikasi sejak awal, yakni Pertama, untuk dapat menjadi calon diperlukan "sewa perahu", baik yang dibayar sebelum atau setelah penetapan calon, sebagian atau seluruhnya. Jumlah sewa yang harus dibayar diperkirakan cukup besar jauh melampaui batas sumbangan dana kampanye yang ditetapkan dalam undang-undang, tetapi tidak diketahui dengan pasti karena berlangsung di balik layar. Kedua, calon yang diperkirakan mendapat dukungan kuat, biasanya incumbent atau petahana, akan menerima dana yang sangat besar dari kalangan pengusaha yang memiliki kepentingan ekonomi di daerah tersebut. Jumlah uang ini juga jauh melebihi batas sumbangan yang ditetapkan undang-undang. Karena berlangsung di balik layar, maka sukar mengetahui siapa yang memberi kepada siapa dan berapa besarnya dana yang diterima. Ketiga, untuk kabupaten/kota yang jumlah pemilihnya sekitar 10.000 sampai dengan

100.000 pemilih, tetapi wilayahnya memiliki potensi ekonomi yang tinggi, pengusaha yang memiliki kepentingan ekonomi di daerah tersebut bahkan dapat menentukan siapa yang akan terpilih menjadi kepala daerah. Dengan jumlah dana yang tidak terlalu besar, sang pengusaha dapat memengaruhi para pemilih memilih pasangan calon yang dikehendaknya melalui "perantara politik" yang ditunjuknya di setiap desa. Keempat, untuk daerah dengan tiga atau lebih pasangan calon bersaing, perolehan suara sebanyak lebih dari 25 persen dapat mengantarkan satu pasangan calon menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Dalam situasi seperti ini, penggunaan uang memengaruhi pemilih melalui "perantara politik" di setiap desa/kelurahan mungkin menjadi pilihan "rasional" bagi pasangan calon".

Supriyanto mengangkat dari fakta empiris tentang politik uang ini. Menurutnya, berdasarkan aktor dan wilayah operasinya, politik uang dalam pilkada bisa dibedakan menjadi empat lingkaran

sebagai berikut: (1) Lingkaran satu, adalah transaksi antara elit ekonomi (pemilik uang) dengan pasangan calon kepala daerah yang akan menjadi pengambil kebijakan/keputusan politik pascapilkada:(2) Lingkaran dua, adalah transaksi antara pasangan calon kepala daerah dengan partai politik yang mempunyai hak untuk mencalonkan:(3) Lingkaran tiga, adalah transaksi antara pasangan calon dan tim kampanye dengan petugas-petugas pilkada yang mempunyai wewenang untuk menghitung perolehan suara:dan (4) Lingkaran empat, adalah transaksi antara calon dan tim kampanye dengan massa pemilih (pembelian suara) (Transkrip Diskusi Publik Terbatas, dalam Fitriyah 2013)

Political buying atau pembelian suara langsung kepada pemilih, menurut Supriyanto, adalah politik uang yang terdapat dalam lingkaran empat. Menurutnya, ada banyak macam bentuk *political buying*, yakni pemberian ongkos transportasi kampanye, janji membagi uang/barang, pembagian

sembako atau semen untuk membangun tempat ibadah, 'serangan fajar', dan lain-lain.

Modus politik uang tersebut di atas berlangsung dari pemilu ke pemilu, tidak terkecuali dalam pilkada dan praktik-praktik jual beli suara ini bukan semata-mata didasari oleh kebutuhan ekonomi sebagian besar pemilih, tetapi juga karena hal tersebut sudah lama berlangsung setiap kali ada pemilihan, misalnya saja pilkades, sehingga masyarakat menganggapnya sebagai sesuatu yang lumrah, meski mereka tahu bahwa hal itu melanggar ketentuan.

Namun berbagai kejadian politik uang dalam pilkada langsung seringkali tidak tersentuh oleh penegakan hukum karena sulitnya pembuktian akibat tidak adanya batasan yang jelas mengenai politik uang, disamping sebagian masyarakat menganggap sebagai sesuatu yang lumrah. Bahkan, yang lebih memprihatinkan adalah masyarakat kian permisif

dengan praktek politik uang dalam pemilu. Hasil polling Litbang Harian Kompas, menemukan bahwa sebagian besar publik tidak menolak kegiatan bagi-bagi uang yang dilakukan caleg/parpol (Kompas, 16 Maret 2009).

Berkaitan dengan politik uang yang kian menguat, Lingkaran Survei Indonesia (LSI) pernah membuat survei khusus untuk mengukur tingkat skala politik uang dalam pilkada. Survei yang dilakukan dengan populasi nasional pada bulan Oktober 2005 dan Oktober 2010 menggunakan jumlah sampel sebanyak 1.000 orang. Hasil survey menunjukkan bahwa publik yang menyatakan akan menerima uang yang diberikan oleh kandidat mengalami kenaikan. Pada tahun 2005, sebanyak 27,5% publik menyatakan akan menerima uang yang diberikan calon dan memilih calon yang memberi uang. Angka ini naik menjadi 37,5% di tahun 2010. Demikian pula Publik yang mempersepsi bahwa politik uang akan mempengaruhi pilihan atas

kandidat, juga mengalami kenaikan dari 53,9% di tahun 2005 menjadi 63% di tahun 2010 (Fitriyah: 2013).

Perilaku politik dengan praktik transaksional ini terjadi pascareformasi, khususnya setelah Pemilu 1999. Kacung Marijan menyebut keikutsertaan pemilih dalam pemilu 1999 sebagai pemilih bercorak sukarela (*voluntary*). Di mana terjadi keterlibatan yang intens dari pemilih selama proses pemilu. Hal ini tidak lepas dari euforia reformasi yang masih dirasakan masyarakat serta harapan yang besar terhadap perubahan (Kompas, 7 Agustus 2008). Pemilu 2004 menunjukkan perilaku pemilih yang berbeda. Antusiasme pemilih mulai menurun dan perilakunya sudah mulai bercorak rasional. Bahkan menurut Kacung Marijan sudah tergolong rasional pragmatis dengan melakukan praktik-praktik transaksional (jual beli suara) di mana pemilih mulai menghitung imbalan dari suara yang diberikan. Perilaku ini tidak lepas dari penilaian bahwa wakil-

wakil rakyat hasil pemilu 1999 yang mereka harapkan ternyata tak mampu berbuat banyak dan tidak memberikan perubahan berarti (Marijan dalam Taufiqurrahman, 2010). Survei LSI juga menemukan kecenderungan yang sama, bahwa ada rasionalitas pragmatis pemilih, meski selain rasionalitas pragmatis, muncul juga semangat kedaerahan, etnisitas, agama dan kelompok dalam preferensi pemilih (www.lsi.or.id)

Sementara itu, praktik politik uang ini terjadi hampir di semua pemilihan kepala daerah sepanjang tahun 2010. Hal tersebut terungkap pada sengketa pilkada yang ditangani komisioner Mahkamah Konstitusi (MK). Mahfud MD menyatakan bahwa politik uang terjadi di semua pilkada yang menjadi sengketa. (www.mediasmscenter.com).

Namun, sekalipun pada semua pilkada yang disengketakan selalu ada politik uang, Mahfud menyatakan bahwa hal itu tidak pasti membuat

gugatan pilkada dikabulkan. Beberapa kesulitan untuk menangani politik uang ini adalah sulitnya membuktikan keterkaitan politik uang dengan perolehan suara. Sehingga, menurut Mahfud, politik uang juga tidak dapat dijadikan alasan pembatalan pilkada jika terjadi secara sporadis. Kecuali jika pelanggaran politik uang ini bersifat kronis dilakukan dengan sistematis, masif, dan terstruktur. pelanggaran yang bersifat terstruktur, masif, dan sistematis seperti pelanggaran yang melibatkan aparat pemerintahan daerah atau pemerintah pusat.

BAB V

MUNGKINKAH POLITIK UANG ITU DIHINDARI?

Wardani, (2005: 24) mengibaratkan bahwa antara politik dan uang, bagaikan gelas dengan air yang saling mengisi, mencari tempat, dan berhubungan. Dia menambahkan bahwa merupakan suatu kenyataan jika dalam sebuah pemilihan umum membutuhkan uang untuk mencari dukungan dan memasarkan program. Ia menyatakan bahwa belajar dari pemilihan presiden, ratusan milyar rupiah lebih harus dikeluarkan oleh pasangan calon untuk memenangkan persaingan. Setidaknya seperempat

dari jumlah tersebut harus disiapkan oleh pasangan calon dan tim suksesnya untuk pemilihan kepala daerah. Persoalannya adalah apakah uang tersebut digunakan untuk membeli dukungan dengan cara-cara tidak adil dan mengingkari asas kebebasan menentukan pilihan atau tidak.

Pada saat kepala daerah dipilih oleh DPRD, seringkali terjadi konflik. Salah satunya yang menjadi penyebabnya adalah penggunaan uang untuk membeli suara pada anggota dewan atau mekanisme politik uang. Menurut Wardani (2005) indikasi ini sulit dibuktikan secara hukum, karena pelaku dan penerima dipastikan enggan membeberkan praktik penyimpangan tersebut. Namun efek dari praktik tersebut dapat diamati.

Ia mencontohkan misalnya bahwa sebuah konsolidasi beberapa anggota dewan dari fraksi tertentu di sebuah hotel sebelum pemilihan gubernur mengindikasikan penggiringan suara atas nama

kepentingan partai memenangkan calon pilihannya. Atau bagi calon yang kalah dalam pemilihan kemudian bisa jadi berusaha untuk menggerakkan sekelompok massa menolak hasil pemilihan dengan cara kekerasan. Praktik politik uang akhirnya menjadi sesuatu yang lazim dalam sebuah pemilihan tanpa pernah bisa dibuktikan secara hukum (Wardani,2005).

Dalam pilkada langsung arena pemilihan memang lebih terbuka. Kandidat tidak dapat melobi anggota dewan yang sudah pasti jumlahnya, sementara dalam pemilihan secara langsung uang yang disebarkan bagai menggarami air di laut. Artinya pemetaan dukungan sangat menentukan praktik politik uang yang dilakukan memenuhi sasaran atau tidak. Hasilnya baru bisa diperoleh setelah penghitungan suara selesai.

Dalam hal ini politik uang bisa menjadi ancaman bagi penyelenggaraan pilkada langsung.

Argumen tersebut didasari beberapa pemikiran. Pertama, para calon yang diajukan tidak memiliki basis massa yang kuat sehingga uang dijadikan daya pikat untuk mencari dukungan. Mengamati proses yang berlangsung pada tahap pendaftaran calon, mengindikasikan bahwa partai politik umumnya tidak menseleksi calon secara demokratis dan tidak membuka peluang seluas-luasnya bagi calon perseorangan dalam seleksi tersebut. Adanya konflik dalam tubuh partai politik menjadi kendala dalam proses seleksi yang demokratis, hingga akhirnya uang menjadi penentu kemenangan pasangan kandidat untuk dicalonkan. Wardani (2005) mengilustrasikan seseorang yang hendak mencalonkan sebagai calon dalam konvensi partai politik harus membayar semacam 'uang pendaftaran', sekaligus juga mendanai konvensi partai tersebut. Belum cukup sampai disitu, dukungan partai belum tentu diperoleh tanpa lobi kuat ke pimpinan partai setempat atau tokoh partai yang memiliki organisasi basis massa. Tak pelak

sejumlah uang harus dikeluarkan lagi oleh seorang calon tersebut.

Maka suatu konvensi partai politik semestinya menjadi ajang kontes program dan visi antar bakal calon kepala daerah kemudian menjadi arena 'kontes tabur uang' dimana yang paling banyak memberi uang kemungkinan menang akan makin terbuka. Setidaknya dalam proses ini ratusan juta rupiah harus disiapkan. Jumlah lebih besar harus disiapkan jika memenangkan konvensi dan akhirnya lolos sebagai calon untuk mengikuti pilkada langsung.

Potret seperti itu terjadi dalam realita proses seleksi kandidat pasangan calon kepala daerah. Belum lagi jika bicara soal tarik menarik kepentingan jika seseorang itu dicalonkan oleh koalisi partai politik. Urusan bisa makin berlarut-larut jika koalisi partai tidak segera dapat memutuskan pembagian 'jatah' di antara mereka. Maka yang menjadi korban adalah

bakal calon tersebut yang harus mampu melobi semua kepentingan dalam koalisi partai politik tersebut.

Wardani (2005) juga mengilustrasikan lainnya yakni istilah yang menjadi populer dalam pilkada langsung yaitu '*sewa perahu*'. Maksudnya jika ada seorang yang berminat menjadi capon kepala daerah tetapi tidak memiliki afiliasi dengan partai politik. Di sisi lain, orang tersebut memiliki daya pikat yang menarik bagi partai yaitu modal (uang) yang cukup besar. Maka yang perlu dilakukan adalah mencari partai politik sebagai kendaraan untuk pencalonannya. Inilah yang disebut dengan '*sewa perahu*'. Persoalan dari cara ini adalah melihat arena pilkada langsung sebagai kesempatan untuk berkuasa dengan segala cara — tanpa memiliki visi dan misi yang jelas tentang apa yang akan dikerjakan untuk rakyat daerahnya. Praktik kekuasaan akan dikuasai oleh orang-orang bermodal, orang-orang yang telah mapan secara ekonomi dan ingin memenuhi keinginan yang lain yaitu masuk dunia politik. Akan

sangat berbahaya jika alasan untuk masuk ke dunia politik untuk mengamankan bisnisnya dengan mengeluarkan kebijakan yang lebih menguntungkan bisnisnya semata. Inilah yang disebutkan dengan pembajakan terhadap proses demokrasi.

Setuju atau tidak, praktik ini telah terjadi dan tampaknya sulit untuk dihentikan. Politik uang tumbuh subur di tengah kondisi masyarakat yang rentan secara ekonomi dan politik. Elit politik tidak memposisikan rakyat sebagai konstituen yang menjadi obyek pengabdian mereka, memenuhi kepentingan mereka, melainkan sebagai konstituen yang menjadi obyek kekuasaan mereka. Maka dalam pilkada yang akan berlangsung ini akan ditemui berituk-bentuk kampanye yang hanya membesarkan-embesarkansepakterjang pencapaian calon, asal muasal sang calon — terutama berkaitan dengan gelar kesukuan, dan pembagian atribut nomor urut agar pemilih tidak salah coblos. Tetapi mengabaikan isi kampanye yang bersifat memasarkan isi kemasan

(program calon) dan apa yang bisa diharapkan dari rakyat jika calon tersebut terpilih. Maka rakyat pun kemudian menjadi apatis, cenderung melihat proses pilkada sebagai kontes perebutan kekuasaan untuk mendapatkan *priveleges* sebagai elit, dan yang mengkhawatirkan adalah rakyat kemudian melihat pemberian uang untuk suara yang diberikan menjadi hal wajar.

Penyebab Praktek Politik uang

Azhari (2012) menyatakan bahwa praktek politik uang terjadi tidak hanya saat pemungutan suara atau yang sering disebut dengan „serangan fajar“. Para relawan dari masing-masing calon jauh-jauh hari sebelum pemungutan suara sudah melakukannya untuk menarik simpati pemilih dengan menggunakan berbagai macam cara, mulai dari pemberian bantuan alat pertanian, pembagian zakat, bahkan membagikan kupon yang dapat ditukarkan dengan sejumlah uang. Kegiatan ini mayoritas

dilakukan dengan menggunakan warga setempat sebagai semacam orang kepercayaan dari masing-masing calon ataupun partai pendukung. Oknum yang mendapat mandat dari tim pemenangan biasanya berkedok sukarelawan, sedangkan dari partai politik merupakan anggota atau simpatisan partai.

Berdasarkan temuan Azhari (2012), beberapa hal yang merupakan penyebab terjadinya politik uang dalam pilkada adalah sebagai berikut:

Pertama, lemahnya penegakan hukum dan menyusutnya moralitas.

Hukum dapat dilihat sebagai cermin keseluruhan perilaku kehidupan masyarakat bahkan hukum merupakan cermin moralitas sosial antara individu-individu, kelompok, masyarakat dalam mengorientasikan tingkah lakunya. Didalam masyarakat terdapat orientasi politik, ekonomi, budaya secara berbeda-beda.

Azhari (2012) menyebutkan bahwa hukum juga tidak begitu mudah ditegakkan, mengingat suatu hukum bisa saja mewakili salah satu pihak tapi tidak mewakili pihak yang lain. Pada kasus politik uang pada pilkada Mandailing Natal 2010, hukum dibuat tidak berdaya bahkan dipermalukan oleh pembuatnya sendiri yaitu dengan meloloskan pelaku-pelaku politik uang. (Azhari:2012).

Lemahnya landasan hukum yang mengatur Politik uang baik yang bersangkutan dengan penggalangan dana oleh kandidat kepala daerah maupun menyangkut pemberian kandidat kepala daerah kepada warga masyarakat. Tumpang-tindihnya aturan sehingga mengaburkan pengertian antara *political finance* dengan *money politics* ini merupakan fenomena umum yang juga didapati di negara-negara lain.

Berangkat dari penelitiannya, Azhari menyatakan bahwa pembiayaan pilkada yang

terbatas oleh negara itu menyebabkan penyelenggaraan pilkada tidak terlaksana dengan baik, akibatnya blm bisa melakukan pembinaan dan pendidikan politik kepada warga selaku pemilih. Pada sisi lain, Kepala daerah memerlukan biaya besar untuk masuk pada celah-celah yang kurang tersentuh oleh Negara seperti peran pembinaan kepada masyarakat. Dalam hal ini, Negara terlihat berposisi sebagai fasilitator dan memberikan ruang seluas-luasnya kepada Kepala daerah untuk mendominasi peran dalam pilkada.

Austin Turk (dalam Azhari:2012) menjelaskan adanya perbedaan budaya dan sosial antara otoritas dan subyek yang menyebabkan munculnya konflik. Dalam politik uang, kesesuaian dalam pembuktian merupakan problem hukum, tapi mengenai kontrol sosial terhadap politik uang merupakan problem moralitas dan mentalitas aparat pemerintah dan kandidat kepala daerah.

Sebagaimana hasil wawancara dengan salah satu relawan kepala daerah, Azhari menemukan bahwa banyak hal dilakukan masyarakat lebih-lebih oleh Kepala daerah bahkan negara sekalipun mengenai pendekatan-pendekatan tradisional dengan tujuan yang tidak terjangkau oleh hukum. Model-model seperti ini terbangun dari keinginan beberapa pihak yang ingin memanfaatkan keberadaan masyarakat miskin. Dengan mencari segi kelemahan hukum berarti tidak ada keinginan untuk menaati hukum sebagai koridor dalam melakukan persaingan pada pilkada.

Teori Turk dapat diterapkan pada sebagian perilaku kriminal dan pelanggaran hukum dalam berbagai struktur sosial. Kenyataannya banyak hukum yang tidak mewakili moralitas, namun diciptakan oleh mereka yang memiliki otoritas kekuasaan.

Kedua, lemahnya peran partai sebagai lembaga pendidikan politik.

Partai politik melihat pemilukada sebagai masa terpenting untuk menunjukkan fungsinya sebagai mesin pendulang suara. Orientasinya pada kekuasaan menyebabkan para aktivis dan simpatisan partai politik berusaha keras untuk merebut dukungan terbanyak. Bagi masyarakat program partai adalah membantu masyarakat terutama bagi mereka yang kurang mampu karena dengan begitu mereka akan memperoleh dukungan dari warga. Kenyataannya program-program semacam itulah yang diketahui warga masyarakat terhadap partai politik, memberikan sumbangan-sumbangan kepada warga diikuti dengan keinginan mereka untuk memperoleh dukungan. Berdasar hasil wawancaranya, Azhari menyatakan bahwa persoalan minimnya pendidikan politik kepada masyarakat menyebabkan rendahnya kualitas partisipasi masyarakat yang kemudian memunculkan politik

uang, euphoria politik, kesalahan dalam memilih dan beragam pelanggaran yang dilakukan oleh kandidat. Bahkan pada pilkada Mandailing Natal 2010, beberapa LSM dan mahasiswa menyuarakan tentang kegagalan pilkada dikarenakan banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah yang berkompetisi.

Menurutnya, kandidat kepala daerah justru lebih banyak terjebak pada tindakan-tindakan politik elitis yang justru sering kali bertolak belakang dengan aspirasi para pendukungnya. Gairah partai politik terhadap tindakan seputar kekuasaan menyebabkan minimnya tindakan mereka terhadap penyadaran politik dan munculnya prinsip “pokoknya menang” sebagai sikap organisasi.

Orientasi politik oleh kandidat kepala daerah semacam itu selain dipengaruhi oleh ambisi kemenangan yang sangat kuat juga berimbas pada pandangan partai politik terhadap esensi pemilu yang

sesungguhnya dan kepada simpatisan pendukungnya terhadap kesadaran politiknya. Penelitian Azhari menemukan bahwa hampir semua partai politik memandang Pemilu sebagai momen terpenting untuk menunjukkan eksistensinya dengan cara memobilisasi massa. Jika demikian, menurut hasil wawancaranya, boleh jadi mobilisasi massa itu dilakukan dengan menggunakan alat yakni pemberian-pemberian yang dapat merangsang warga untuk mendukungnya. Di daerah yang banyak pemilih yang tidak mampu secara ekonomi, kemungkinannya sangat bagi calon kepala daerah untuk memanfaatkan mereka. partai politik itu merupakan alat politik untuk menuju kekuasaan, sehingga segala cara kemungkinan besar akan dilakukan oleh calon untuk mencapai tujuan kekuasaannya.

Bagi partai politik, momen pada saat banyak atribut calon muncul di publik, terpampang juga program kerja calon dan beberapa suara yang dapat direbut baik tingkat nasional maupun daerah, maka

pada saat itulah mereka menganggap bisa mendapatkan legitimasi partai politik. Dengan begitu, gengsi partai politik dan kebesaran namanya menjadi taruhan di publik secara nasional (Azhari 2012).

Pandangan seperti itu tentu mengenyampingkan tentang pentingnya fungsi partai politik dalam pendidikan politik melalui penyadaran yang berujung pada kemampuan pemilih untuk menjadi kritis, berpartisipasi aktif dan kemampuan pemilih untuk menjadi kritis, berpartisipasi secara aktif dan kemampuan pemilih untuk melakukan kontrol baik terhadap kebijakan politik secara umum maupun terhadap internal partai politik. Selain itu penting juga menyangkut peran partai politik untuk melakukan fungsi agregasi terhadap aspirasi pendukung partai yang sudah mempercayakannya, yakni perjuangan partai politik dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat terutama warga pendukungnya ke arah yang lebih baik.

Menurutnya, pertemuan partai politik dengan warga yang bersifat pertemuan semalam atau sebelum fajar terbit atau dengan mekanisme politik uang, yang hanya bersifat artifisial melalui aktivitas fisik dan cenderung glamour, tanpa substansi. Beberapa program yang ditawarkan melalui aktivitas-aktivitas kampanye tidak begitu didengar oleh peserta kampanye. Barangkali yang ditunggu-tunggu warga bukanlah juru kampanye, melainkan artis-artis yang telah dijanjikan yang bakal menggoyang panggung kampanye. Pola mobilisasi dengan menyuguhkan acara-acara artifisial itulah yang menimbulkan daya tarik para warga untuk mendatangi kampanye.

Ketiga, fenomena kemiskinan dan pragmatisme.

Pemberian-pemberian kepada warga merupakan fenomena pragmatisme partai politik dan sebagian warga dalam berpolitik. Warga memang

sebagian besar tidak memahami bahkan tidak peduli dengan politik uang yang telah diatur oleh undang-undang, karena tidak dilakukan dalam perangkat mekanik misalnya berupa semacam polisi politik uang yang bertugas untuk mengawasi dan menangkap perilaku politik uang di masyarakat. Warga terlanjur memandang pilkada sebagai masa penting yang diramaikan oleh kampanye-kampanye kepala daerah dan opini siapa kepala daerah pada pilkada. Tidak ada yang lebih penting menurut warga dalam peristiwa pilkada, kecuali yang tampak oleh kasat mata, yaitu mereka dapat apa. Adakalanya hal ini dipengaruhi oleh minimnya kepekaan warga terhadap substansi proses politik dalam pilkada oleh karena minimnya kesadaran politik karena keterbatasan warga di bidang pendidikan dan ekonomi. Sebagaimana hasil wawancara Azhari dengan salah satu warga yang menyatakan bahwa pada pandangan warga ada semacam sikap biasa-biasa saja dalam menghadapi isu-isu politik. Warga membutuhkan rangsangan

berupa dukungan maupun pemberian-pemberian. Jika tidak ada atribut kepala daerah, biaya transportasi dan uang makan, mereka tidak akan menghadiri kampanye dan tambah uang bensin jika diajak konvoi motor. Mereka juga lebih baik tidak menggunakan hak suaranya alias golput jika tidak ada pihak yang memberi oleh-oleh kepada mereka.

Bahkan Azhari menyatakan terdapat beberapa warga yang berpendapat untuk tidak mau pusing-pusing memiki rkan politik (pilkada) karena warga tidak merasa adanya kepentingan mereka secara langsung. Bahkan mereka menilai bahwa pilkada merupakan ajang kepentingan bagi pejabat, pimpinan kepala daerah, orang kaya/pengusaha, wartawan dan politisi. Kesadaran mereka sebagai warga negara tidak dilihat memiliki kompetensi dalam menentukan bangunan politik kenegaraan pada pilkada yang dihadapi. Sikap semacam itu merupakan bentuk pragmatisme yang sedang menggejala di masyarakat.

Warga akan mendukung kepala daerah yang memberikan sesuatu yang mereka butuhkan. Bagi mereka, pemberian sedikit uang atau sembako dapat mengurangi rasa frustrasi mereka dalam menghadapi perilaku elit pejabat negara dan kepala daerah. Ada keyakinan siapapun calon yang menang dan siapapun bupati/nya, mereka akan ditinggal begitu saja setelah pemilihan kepala daerah selesai dilaksanakan. Kontrak politik yang mereka lakukan dengan aktivis kepala daerah hanya kontrak berjangka pendek yaitu untuk keperluan kampanye dan pemungutan suara.

BAB VI

PENANGANAN

POLITIK UANG

Alasan mengapa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, menurut Surbakti (2005:v), adalah pertama agar lebih konsisten dengan sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan presidensial antara lain ditandai oleh pemilihan kepala pemerintahan secara langsung oleh rakyat. Alasan yang kedua adalah untuk menciptakan pembagian kekuasaan yang seimbang dan saling mengecek antara DPRD dan kepala daerah/wakil kepala daerah. Salah satu ciri pemerintahan yang menganut pembagian kekuasaan yang seimbang dan

saling mengecek adalah baik lembaga legislatif maupun eksekutif sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Pilkada langsung yang telah dilaksanakan di Indonesia yang dimulai 2005 bisa dimaknai sebagai suatu lompatan demokrasi yang bisa diartikan positif maupun negatif. Dalam pengertian positif, pilkada langsung sebagai sarana demokrasi memberikan kesempatan kepada rakyat sebagai infrastruktur politik untuk memilih kepala daerahnya secara langsung melalui mekanisme pemungutan suara. Sarana ini akan membuat keseimbangan dengan suprastruktur politik, karena melalui pemilihan langsung rakyat dapat menentukan jalannya pemerintahan dengan memilih pemimpin yang dikehendaki secara bebas dan rahasia.

Dalam pengertian negatif, Pilkada langsung mencerminkan penafsiran sepihak atas manfaat dan proses pilkada. Proses ini sering dianggap sebagai

'pesta demokrasi rakyat' yang diartikan bahwa rakyat berhak dan bebas melakukan apa saja, termasuk tindakan-tindakan anarki, baik atas inisiatif sendiri maupun yang dimobilisasi oleh kandidat dan pendukungnya atau karena dorongan partai politik sebagai pihak yang mengajukan kandidat. Bagi masyarakat umum, pilkada langsung sering juga ditafsirkan sebagai kesempatan bagi-bagi uang. Mereka tahu bahwa tiap-tiap kandidat menyediakan anggaran yang cukup besar untuk memenangkan kompetisi.

Itulah fenomena politik uang dalam pilkada yang di tengah kegamangan "lompatan demokrasi" tersebut lahirnya cenderung ditoleransi keberadaannya. Dengan alasan, kedua belah pihak baik kandidat maupun rakyat sama-sama membutuhkannya. Beragam alasan penyebab politik uang dan anggapan bahwa sepanjang tidak ada unsur pemaksaan dan intimidasi atau bentuk-bentuk kekerasan politik lainnya, praktek politik uang

semacam itu biasanya sulit untuk ditindak atau dikenai hukuman, kecuali yang tertangkap basah.

Perangkat Hukum Politik Uang

Dari perspektif hukum, politik uang bisa dianggap sebagai perkara suap. Dalam sistem peradilan pidana di Indonesia dalam penanganan perkara suap amat menitikberatkan kepada permasalahan pembuktian. Kekuatan pembuktian dalam kasus suap pilkada yang melekat pada setiap alat bukti perlu ditelusuri terlebih dahulu apakah tindak pidana itu benar-benar terjadi atau tidak karena bisa saja fakta-fakta yang dihadapkan kepada pihak penyidik dan hakim di persidangan oleh salah satu pihak dibantah oleh pihak lain. Mekanisme penanganan perkara suap pada sistem peradilan pidana tetap mengacu kepada aturan hukum acara pidana (KUHAP) dan sebagai acuan sanksi pidana yang akan dijatuhkan kepada terdakwa. Disamping itu, diperlukan keberanian para penegak hukum

untuk melakukan terobosan dalam melakukan penyidikan dan pembuktian suap pilkada.

Berkaitan dengan sanksi pidana pemilu, Nasrullah salah satu komisioner Bawaslu RI menyatakan bahwa penegakan hukum untuk memproses hukum pelaku politik uang bisa dilakukan berdasarkan sanksi pidana yang ada dalam Pasal 149 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Menurutnya, pemerintah perlu untuk mengadakan sanksi pidana Pemilu yang hingga saat ini belum ada. (Harian Nasional, 27/7/2015).

Menurut Nasrullah, UU No. 8 Tahun 2015 memang tidak spesifik menyebutkan adanya ketentuan sanksi pidana terhadap pelaku politik uang. Namun, itu bukan berarti politik uang dibiarkan begitu saja.

Pasal 149 KUHP berbunyi: "Barang siapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, dengan memberi atau menjanjikan

sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak memakai hak pilihnya atau supaya memakai hak itu menurut cara tertentu, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling besar empat ribu lima ratus rupiah."

Pasal 149 KUHP berbicara mengenai suap dalam proses pemilihan dengan saksi hukuman penjara bagi pelakukanya. Dalam kasus temuan politik uang, masyarakat dengan membawa bukti kuat dapat melaporkan kepada pengawas untuk kemudian ditindaklanjuti oleh penegakan hukum.

Meski demikian, suap pada pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung relatif sulit untuk dibuktikan sehingga kasusnya sulit berlanjut lebih disebabkan karena masalah bukti dan pembuktian. Selain alat bukti yang sulit didapat, saksi pun tidak dijamin keberadaannya, sehingga proses peradilan suap pun sulit untuk dilaksanakan.

Meski dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota tidak ada sanksi khusus terhadap pelaku pidana pemilu yang bisa dipakai menjerat pelaku politik uang, namun pasal dalam KUHP itu bisa digunakan karena tetap berbicara soal pemilihan. Dengan konsekuensi, penegakan hukum akan dilakukan melalui proses peradilan umum.

Senada dengan hal tersebut, Nelson Simanjuntak, salah satu pimpinan Bawaslu RI menyatakan bahwa tidak adanya sanksi pidana terhadap tindak pidana politik uang (money politics) dalam UU No.8/2015 tentang Perubahan UU No. 1 Tahun 2015, bisa menyebabkan dua hal, yakni praktiknya yang semakin massif dan merajalela atau semakin kecil terjadi. Dua pilihan yang kontradiktif itu, menurut Nelson, merupakan eksekusi yang paling mungkin terjadi ketika aturan-aturan yang membatasi politik uang justru ditiadakan oleh Undang-Undang. Hingga kini, belum dapat dipastikan apa yang akan

terjadi pada Pemilihan Kepala Daerah pada akhir 2015 mendatang.

Menurutnya, pada pelaksanaan pemilu-pemilu sebelumnya, aturan terhadap politik uang masih ada walaupun tidak jelas dan terkadang tidak implmentatif atau sulit diaplikasikan. Buktinya, banyak kasus politik uang di depan mata, namun hanya hanya sedikit yang divonis di pengadilan. (www.bawaslu.go.id/)

Disamping itu, lemahnya pengaturan yang tidak terperinci terhadap masalah ini menjadikan pelaku politik uang atau suap dapat dengan leluasa melakukan kejahatan pidana pemilu ini.

Untuk itu, minimal terdapat tiga cara yang dapat ditempuh untuk mencegah praktik suap, yaitu melalui mekanisme pelaporan dan audit dana kampanye pilkada langsung, penegakan hukum, dan melalui pengorganisasian pemilih (*organize voters*) oleh para pemilih sendiri

Perlunya KPU dan KPUD yang akan menyelenggarakan Pilkada untuk menciptakan aturan hukum berupa Keputusan KPUD yang dapat mengurangi suap. Seperti misalnya transparansi pencalonan dan penjangkaran di tingkat partai politik dan pengaturan yang lebih jelas masalah dana kampanye.

Upaya mengatasi suap pada pilkada tidak saja menjadi peran dari para aparat penegak hukum untuk mengatasi problematika ini. Dibutuhkan peran semua pihak, khususnya dalam pihak-pihak yang berwenang dalam merumuskan sistem dan aturan hukum Pilkada yang dapat meminimalisir terjadinya suap untuk memangkas dan menghapus mata rantai money politics itu. Misalnya, peran pengawas pemilu untuk hadir di tengah masyarakat dan memberi pemahaman yang benar merupakan hal penting.

Selain itu, keberanian masyarakat untuk melaporkan aktivitas politik uang juga diperlukan

suatu gerakan moral masyarakat agar memiliki kesadaran terhadap bahaya politik uang. Kesadaran inilah yang akan menyelamatkan masa depan demokrasi di negeri Indonesia tercinta ini.

Wallahu a'lam