

## PILKADA DAN MASA DEPAN PENGUATAN DEMOKRASI DI DAERAH

**Fatkhurohman**

### ***Abstract***

*It should be admitted that in formal juridical point of view, the realization of practices of democracy at the local level cannot be separated from the implementation of the election of local heads. Since its implementation is still characterized by destruction of democracy values, the situation will influence the future democracy at local level. Therefore, it is necessary to take real actions to place the meaning of democracy in its proper tract in order to realize the development in local areas based on democracy.*

### ***Keywords***

*local election, democracy, strengthening local democraton*

### **Mukadimah**

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang baru baru ini serentak dilakukan di 18 kota dan kabupaten di Jawa Timur dipertengahan tahun 2010 kemarin memberikan arti sendiri bagi perkembangan demokrasi di daerah. Bagaimana tidak masyarakat di daerah yang sebelumnya buta demokrasi (a-

demokrasi) sekarang menjadi melek demokrasi. Pilkada disisi lain juga menjadi bukti bahwa masyarakat Indonesia memang lagi dilanda demam demokrasi. Demam ini menjadikan kehidupan masyarakat lebih dekat dengan simbol-simbol demokrasi, dimana mulai pelaksanaan prosedur pengelolaan sistem kebijakan dilingkungannya (RT/ RW) sampai dengan penuntutan hak sekarang sudah mengatasnamakan demokrasi.

Disatu sisi era demokratisasi dewasa ini sangat membanggakan hati namun disisi lain masyarakat banyak terjebak kepada ketidaktahuan esensi demokrasi itu sendiri. Bagi masyarakat, sekarang demokrasi dijadikan sebuah tujuan, padahal menurut pikiran umum demokrasi hanya sekedar alat untuk mencapai tujuan.

Pemahaman masyarakat yang demikian itulah yang menyebabkan pemilukada dijadikan obyek untuk mengeruk keuntungan materiil bagi masyarakat dan kemenangan bagi yang pihak calon pemimpin daerah. Kecenderungan ini sekarang sudah menjadi budaya demokrasi di tengah-tengah masyarakat kita. Bergesernya nilai-nilai demokrasi di tengah masyarakat karena pelaksanaan pilkada banyak diwarnai praktek-praktek perusakan sendi-sendi demokrasi misalnya jurus politik uang. Beberapa kasus pilkada di Jawa Timur yang paling memprihatinkan adalah terjadinya tragedi kerusuhan di Kabupaten Mojokerto yang mengakibatkan hancurnya 22 mobil dan 10 mobil dibakar oleh masa Arkam (aliansi Rakyat Kabupaten Mojokerto) di halaman Gedung DPRD kab. Mojokerto tanggal 21 Mei 2010<sup>1</sup>.

Pangkal kerusuhan ini berdasarkan hasil Survey *Political Research Institute for Democracy* (Predi) adalah juga disebabkan

---

<sup>1</sup> Antara "Pilkada Mojokerto Rusuh, 22 mobil hancur, 10 dibakar, jumat 21 Mei 2010

politik uang. Dari 400 responden yang terdaftar sebagai pemilih saat pilkada, survey tersebut mencari jawaban bagaimana sebenarnya harapan rakyat terhadap calon kepala daerahnya yang ikut pilkada. Predi menyimpulkan pada hasil survei tersebut ternyata masyarakat seolah-olah telah memaklumi dan bahkan telah melegitimasi adanya politik uang dalam ajang pilkada. Ketika responden ditanyakan mengenai apa yang harus dilakukan kandidat calon bupati atau wali kota supaya dipilih masyarakat, maka mayoritas masyarakat sebanyak 14,9 persen menjawab memberikan uang.

Bila politik uang ikut dikelompokkan dalam bentuk yang tidak riil, maka keseluruhan pemilih yang menginginkan politik uang menjadi sebanyak 39,6 persen. Jumlah itu merupakan gabungan dengan 10,6 persen yang menginginkan pembagian sembako, 8,8 persen yang meminta perbaikan jalan, dan 5,3 persen untuk memberi modal usaha.<sup>2</sup>

Demikian juga dengan hasil pilkada di Kabupaten Ngawi pada tanggal 12 Mei 2010 yang di sinyalir pihak incumbent telah melakukan politik uang sehingga bisa memenangi pilkada.<sup>3</sup>

Fakta inilah akhirnya meluluhlantahkan nilai demokrasi pada pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah di Indonesia khususnya di Jawa Timur. Kejadian ini sekaligus menjadikan bukti bahwa ternyata organ-organ penyelenggara pilkada, mulai dari KPUD, panwaslu, penegak hukum belum bisa bekerja secara

---

<sup>2</sup> Agus Herta Sumarto, peneliti Pride Indonesia dalam diskusi dan paparan hasil survei "Demokrasi, Pilkada, dan Money Politik" di Jakarta, Selasa (10/8/2010).

<sup>3</sup> Harian Surya, 12 Mei 2010

optimal bahkan cenderung keberadaanya menjadi mandul<sup>4</sup>. Hal ini ditambah dengan kondisi masyarakat yang masih labil berdemokrasi.

Kekawatiran akan rusaknya masa depan kehidupan demokrasi jelas nampak ada di depan mata kita karena kenyataan-kenyataan tersebut. Untuk itu tulisan ini dimaksudkan untuk membahasnya lebih lanjut.

### **Pilkada dalam Belunggu Politik uang**

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.<sup>5</sup> Pembelian bisa dilakukan menggunakan uang atau barang. Praktek 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.

Menurut Abdus Salam uang sangat mempesona bagi masyarakat terkait dengan perebutan kekuasaan. aura uang amat dahsyat untuk menarik simpati masyarakat yang secara politik memiliki keterbatasan dalam memahami hakekat politik jangka panjang.<sup>6</sup>

Sedangkan menurut Emerson Yuntho, Wakil Koordinator Badan Pekerja Indonesia Corruption Watch (ICW) praktik politik

---

<sup>4</sup> Ibrahim Zuhdy Fahmy B., Kajian Potensi-Potensi Korupsi Daerah, Indonesia Corruption Watch (MCW), Januari 2010

<sup>5</sup> [www/wikiweddia.com](http://www/wikiweddia.com) diakses tanggal 22 September 2010

<sup>6</sup> Abdu Salam, Politik, "Uang dan Pilkada", 09 Juni 2010

uang di dalam pilkada muncul sejak penentuan nominasi kandidat oleh partai politik pendukung hingga proses pencoblosan. Pola politik uang pada saat pilkada relatif sama dengan praktik politik uang Pemilu 2009 lalu. Pembagian uang secara langsung terjadi pada masa kampanye. Praktik ini dilakukan untuk memobilisasi pemilih dalam menghadiri rapat akbar yang dilakukan setiap kandidat.

Di daerah pedesaan praktik politik uang terjadi dalam bentuk pemberian sembako, pembagian uang dalam forum pengajian, serta dana bantuan desa. Praktik ini dilakukan untuk memengaruhi pemilih agar memilih calon tertentu pada hari pencoblosan. Namun, temuan kasus-kasus politik uang pada saat pilkada juga terancam tidak dapat ditindaklanjuti ke proses penegakan hukum. Hal ini disebabkan tidak adanya batasan yang jelas mengenai politik uang.

Selanjutnya dikatakan politik uang juga berbentuk potensi manipulasi dana kampanye. Hal ini akibat dari longgarnya pengaturan dana kampanye pilkada. Potensi manipulasi diperkirakan sama dengan yang terjadi pada saat pemilu presiden 2009 lalu. Lemahnya aturan akan memudahkan masuknya aliran dana dari sumber-sumber haram ke rekening pemenang kampanye pasangan kepala daerah. Kondisi ini akan diperparah dengan lumpuhnya pengawasan atas dana kampanye.

Regulasi yang berkaitan dengan pilkada, yaitu UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, misalnya, tidak memberikan batasan jumlah sumbangan dari pasangan calon. Selain itu, tidak ada kewajiban pencatatan pengeluaran, tidak dijelaskan secara rinci identitas penyumbang (apa saja keterangan penyumbang yang harus dicantumkan) dan kategori

penyumbang yang tidak jelas identitasnya serta tidak ada sanksi terhadap temuan hasil audit jika bermasalah.

Di lapangan, batasan yang jelas mengenai politik uang masih menjadi perdebatan. Pembagian uang pada saat kampanye masih dianggap sebagai ongkos politik, bukan praktik politik uang meski dari segi nominal jauh di atas kebutuhan wajar untuk transportasi dan konsumsi.

Penggunaan anggaran publik untuk kepentingan kampanye. Penyalahgunaan fasilitas jabatan dan kekuasaan juga diperkirakan marak pada pilkada. Hal ini telah terlihat marak terjadi dan sarat mewarnai fenomena pelanggaran Pemilu 2009.<sup>7</sup>

Menurut Ramlan Surbakti sejumlah potensi praktik politik uang (*money politic*) dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung sudah dapat diidentifikasi.<sup>8</sup> *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 UU, tetapi tidak diketahui dengan pasti karena berlangsung di balik layar. *Kedua*, calon yang diperkirakan mendapat dukungan kuat, biasanya incumbent, 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 UU. Karena berlangsung di balik layar, maka sukar mengetahui siapa yang memberi kepada siapa dan berapa besarnya dana yang diterima.

---

<sup>7</sup> Emerson Yuntho, Wakil Koordinator Badan Pekerja Indonesia Corruption Watch, Potensi Korupsi pada Pilkada 2010, Kamis, 25 Februari 2010

<sup>8</sup> Ramlan Surbakti, Majalah MPRRI. 2008

*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.

Sikap Resmi berupa keprihatinan mendalam mengenai politik uang ini juga disampaikan Presiden SBY pada waktu memberikan sambutan Sidang ke-6 *World Movement for Democracy*, di Hotel Shangri-La, Jakarta, tanggal 12 April 2010. Dikatakan bahwa :

*'Salah satu tantangan besar bagi demokrasi kita adalah bagaimana meminimalisasi dan akhirnya menghilangkan money politics,' Presiden SBY menegaskan. "Saya tahu bahwa ini adalah masalah bagi banyak demokrasi maju, Barat maupun non-Barat. Kita juga tahu bahwa uang selalu mengikuti politik dalam berbagai cara, tapi money politics dapat mengecilkan demokrasi karena membuat pemimpin terpilih dan politikus untuk melayani yang membayar mereka, dengan mengorbankan kepentingan publik."*

Presiden percaya, semakin berjaya politik uang, semakin kecil aspirasi rakyat terdengar, dan demokrasi akan makin menjadi korban. Untuk itu (red: penulis) "Melawan *money politics* akan menjadi tantangan jangka pendek, menengah, dan panjang bagi demokrasi Indonesia."

Menurut penulis tantangan akan terjawab oleh sebuah tindakan, yakni sebuah upaya nyata untuk merekonstruksi kembali regulasi pelaksanaan pilkada dan mengampulasi praktek-praktek *money politics* melalui tindakan sanksi yang tegas dari panitia/pelaksana pilkada.

Pikiran Ramlan dan Presiden SBY sangat membuktikan kepada masyarakat Indonesia bahwa politik uang adalah alat perusak utama demokrasi dalam pelaksanaan Pilkada dewasa ini. Identifikasi personal terjadinya kerusakan ini adalah ada dua pihak, yakni subjek (pelaku/pemberi) dan Objek (sasaran). Bertindak selaku subjek adalah para kandidat calon kepala daerah dan objek/sasarannya adalah masyarakat. Diantara dua pihak ini memang terjadi transaksi yang saling menguntungkan dimana pada pihak subjek akan dapat suara dan pihak objek akan dapat bentuk materi (uang, sembako, perlengkapan dsb).

Politik transaksional ini menjadikan masyarakat jadi sasaran empuk untuk mendulang suara, sehingga masyarakat sering disebut dengan lumbung suara. Pada posisi inilah seolah-olah masyarakat menjadi pihak yang selalu disalahkan karena bertindak sebagai penerima bantuan. Pada hal kalau dijabarkan secara gamblang beberapa elemen yang terkait dengan proses pelaksanaan pilkada melibatkan berbagai pihak, antara lain;

1. Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD);

- Pihak yang paling bertanggungjawab atas pelaksanaan pilkada mulai dari awal hingga penetapan calon pemenang.
2. Panitia pengawas;  
Pihak yang berhak mengawasi dan melaporkan terjadinya kecurangan-kecurangan dalam pelaksanaan jalanya pilkada
  3. Para kandidat;  
Pihak yang dicalonkan dan berupaya untuk menduduki kursi kepala daerah
  4. Para penegak hukum;  
Pihak yang bertanggung jawab pada proses dan penegakan keamanan pada pelaksanaan Pilkada
  5. Masyarakat.  
Pihak yang mempunyai suara dan sebagai penentu kemenangan bagi calon pasangan kandidat pada pelaksanaan Pilkada

Setelah melihat beberapa pihak ini maka ketika terjadi politik uang pilihan tanggung jawab ini tidak mungkin dibebankan kepada masyarakat saja, namun seluruh pihak seperti telah tersebut di atas. Hal ini penting untuk ditekankan karena selama ini karena masyarakat dianggap biang keladi terhadap runtuhnya sendi-sendi demokrasi didaerah karena berada pihak yang menerima dan mau menerima bantuan. Namun setelah kita lihat keterlibatan berbagai pihak dalam pelaksanaan pilkada maka peran aksi yang dilakukan oleh beberapa bakal calon memberikan peluang pada masyarakat untuk bereaksi. Menurut survey *Political Research Institute for Democracy* (Pride) "Pilkada telah menyeret masyarakat pada pragmatisme

sesaat dengan 'menggadaikan' idealisme dan nilai-nilai demokrasi,"<sup>9</sup>

Ketidaktahuan terhadap persoalan nilai-nilai demokrasi menjadikan bantuan itu menjadi barang halal sehingga apa salahnya kalau diterima, apalagi kondisi ekonomi yang sedang melilitnya seperti sekarang ini. Tidak tegasnya penegakan hukum menjadi pemicu seolah-olah tindakan menerima bantuan adalah perbuatan yang tidak dilarang oleh undang-undang. Pada hal seperti yang diatur dalam Pasal 73 ayat 3 Undang Undang No. 3 tahun 1999 tentang pemilihan Presiden RI jelas mengatur bahwa:

"Barang siapa pada waktu diselenggarakannya pemilihan umum menurut undang-undang ini dengan pemberian atau janji menyuap seseorang, baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu, dipidana dengan pidana hukuman penjara paling lama tiga tahun. Pidana itu dikenakan juga kepada pemilih yang menerima suap berupa pemberian atau janji berbuat sesuatu.

Namun karena penegakan hukum politik uang dihadapkan oleh beberapa persoalan, yang menurut Ibrahim Zuhdy karena masih biasanya batasan politik uang menyebabkan penanganan kasus pilkada tidak jelas ditambah dengan mandulnya panwas karena posisinya yang kadang tidak netral dalam pilkada.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Agus Herta Sumarto, Opcit

<sup>10</sup> Ibrahim Z. Ibid.

Atas dasar kenyataan ini maka sampai sekarang masih menganggap bahwa menerima bantuan dari pasangan calon dianggap tidak ada masalah walaupun sebenarnya regulasi telah mengaturnya secara tegas dan jelas. Inilah yang menjadi embrio lahirnya sebuah budaya baru yang menyenangkan bagi masyarakat ketika musim pilkada telah tiba.<sup>11</sup> Disamping itu kita tidak bisa menutup mata bahwa ada fakta dimana tingkat pendidikan masyarakat juga menyebabkan terjadinya perilaku yang demikian itu. Pada sisi ini kiranya perlu ditingkatkan pendidikan demokrasi baik formal maupun informal bagi masyarakat.

Sebagai bahan pemikiran untuk memecahkan persoalan politik uang dalam pilkada perlu kita resapi tawaran pendapat Ramlan Surbakti berdasarkan pengalaman menangani pelaporan dan audit dana kampanye pemilihan umum presiden dan wakil presiden tahun 2004, yang memberikan langkah-langkah untuk mengurangi terjadinya politik uang, antara lain :

1. belum semua penerimaan dan pengeluaran tercatat dalam rekening khusus di bank yang sudah dilaporkan kepada KPU. Yang terjadi adalah sumbangan disampaikan kepada bendahara untuk kemudian digunakan atau langsung digunakan secara operasional tanpa melalui pencatatan bendahara. Akibatnya Rekening Khusus Dana Kampanye Pemilu di bank saja belum mampu menggambarkan seluruh transaksi dan kegiatan kampanye peserta pemilu. Berdasarkan pengalaman ini, KPUD perlu menegaskan dalam peraturan bahwa semua penerimaan dan pengeluaran harus tercatat dalam rekening khusus.
2. Pasangan calon dan/atau tim kampanye pasangan calon ternyata sudah menerima sumbangan dari berbagai pihak

---

<sup>11</sup> Fatkhurohman dalam Mukhtie Fadjar, 2010, *Konstitusionalisme Demokrasi*, Intransi Publishing, Malang, hlm. 308.

dan/atau mengeluarkan uang untuk keperluan pencalonan jauh sebelum pasangan calon didaftarkan kepada KPU sebagaimana diidentifikasi di atas. Ketika KPU meminta pasangan calon melaporkan saldo awal dalam Rekening Khusus Dana Kampanye ternyata yang dilaporkan hanya dana minimal untuk membuka rekening. Dana yang sudah diterima dan digunakan sebelum pembukaan rekening khusus tidak dimasukkan ke dalam rekening khusus. Berdasarkan pengalaman ini, KPUD perlu membuat pengaturan yang tak hanya mewajibkan pasangan calon/tim kampanye mencatat transaksi tersebut dalam rekening khusus, yaitu dengan mencatatnya sebagai saldo awal, tetapi juga melaporkan seluruh transaksi sebelum pendaftaran pasangan calon dalam laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye pilkada.

3. Pasangan calon/tim kampanye pasangan calon belum disiplin mencatat dan melaporkan sumbangan pihak ketiga, yaitu mereka yang melaksanakan sejumlah kegiatan kampanye (mengeluarkan dana) bagi pasangan calon tersebut dengan uang sendiri dan/ atau menggunakan sumbangan pihak lain. Sumbangan yang diterima dalam bentuk nonkas (in kind) juga belum dicatat dan dilaporkan oleh tim kampanye. KPUD perlu menegaskan ketentuan ini ketika melakukan sosialisasi kepada tim kampanye pasangan calon pemilihan kepala daerah.
4. Menurut ketentuan laporan penerimaan dan pengeluaran pasangan calon merupakan laporan konsolidasi. Dari laporan kantor akuntan publik (KAP), terlihat belum semua penerimaan kas dan nonkas tim kampanye daerah dicatat dan dilaporkan. KPUD perlu mempertimbangkan pembuatan peraturan yang juga mewajibkan tim kampanye daerah (tingkat kabupaten dan tingkat kecamatan untuk pemilihan gubernur serta tingkat kecamatan untuk pemilihan bupati/wali kota) mencatat dan melaporkan

semua penerimaan dan pengeluaran, baik kas maupun nonkas, sehingga termasuk yang akan diaudit oleh KAP.

5. Tidak semua sumbangan dapat dikategorikan ke dalam tiga kategori sumber sumbangan menurut undang-undang, yaitu partai politik/gabungan partai politik yang mencalonkan, pasangan calon, dan perseorangan dan badan hukum swasta. Bila sekelompok orang melakukan kegiatan usaha mencari dana dengan menjual barang tertentu dan hasilnya disumbangkan kepada pasangan calon tertentu, sedangkan sekelompok orang tersebut tidak mempunyai hubungan atau perjanjian apa pun dengan pasangan calon, ke dalam kategori apakah sumbangan ini dimasukkan. Sumbangan ini jelas tidak dapat dimasukkan ke dalam kategori sumbangan perseorangan karena melibatkan sekelompok orang. Sumbangan ini juga tidak dapat dimasukkan ke dalam kategori sumbangan badan hukum swasta karena sekelompok orang tersebut tidak membentuk badan usaha. Apabila pasangan calon/ tim kampanye dapat melakukan kegiatan usaha mencari dana, KPUD perlu mempertimbangkan hal berikut. Bila jenis usaha tersebut berupa penjualan barang, sebaiknya sumbangan ini dikelompokkan sebagai sumbangan dunia usaha walaupun tanpa status badan hukum. Bila jenis usaha tersebut berupa penggalangan sumbangan dari sejumlah orang, sumbangan ini harus dikategorikan sebagai sumbangan perseorangan.
6. Karena waktu yang tersedia untuk proses pelaksanaan audit hanya 15 hari, maka pengecekan yang dilakukan KAP terhadap semua bentuk sumbangan, terutama penyumbang individual dan badan hukum swasta hanya secara acak dengan kuesioner sehingga kurang menyeluruh dan mendalam. Oleh karena itu, apabila memungkinkan, KPUD perlu mempertimbangkan waktu yang lebih memadai bagi KAP untuk melakukan audit. Keterbatasan waktu yang tersedia dapat pula diatasi dengan meminta lembaga

pemantau, yang khusus memantau dana kampanye pilkada, dan panwas, menyerahkan hasil pemantauan dana kampanye pilkada untuk digunakan sebagai bahan audit oleh KAP.

7. KAP perlu diberi kewenangan melakukan audit investigation bila terjadi kesenjangan pengeluaran dan penerimaan dari laporan pasangan calon.

## Pilkada dan Masa Depan Demokrasi di Daerah

Sejak abad kelima SM istilah demokrasi atau dalam bahasa Yunani dikenal dengan sebutan *demokratia* diartikan sebagai pemerintahan (*kratia*) oleh rakyat (*demos*).<sup>12</sup> Pada awalnya secara harfiah sistem demokrasi hanya mungkin berlaku dalam sekala negara kota Yunani Kuno.<sup>13</sup> Menurut John Keane, meski saat ini demokrasi sering dianggap dari Dunia Barat, dalam penelusuran sejarah demokrasi, ternyata justru berasal dari Timur. Dalam perjalanan sejarah demokrasi yang pada awalnya ditolak karena dianggap elitis, kemudian berproses dengan legitimasi moral dan nilai keagamaan sampai demokrasi kontemporer yang lebih baik dengan melibatkan partisipasi luar masyarakat<sup>14</sup>

Partisipasi rakyat dalam negara pada akhirnya menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat disebut negara demokrasi, yang secara simbolis sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*from the*

---

<sup>12</sup> Syamsuddin Haris, *Demokrasi Di Indonesia Gagasan dan Pengalaman*, (Jakarta: LP3ES, 1995), hal. 4.

<sup>13</sup> Lihat Giovanni Sartori, *Democracy* dalam David L.Sills, ed, *The International Encyclopaedia of the Social Sciencies*, jilid 4, (New York: 1972), hal.112-121

<sup>14</sup> John Keane, dalam Ceramah Ilmiah tentang "Demokrasi" di Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, Kamis 29 Juni 2006.

*people, of the people, for the people*).<sup>15</sup> Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan<sup>16</sup>. Secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara idiil yang hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara, sedangkan secara empirik demokrasi dalam perwujudan kehidupan politik praktis<sup>17</sup>

Seusai perang dingin sepanjang abad 20, demokrasi dalam iklim perang dan konflik. Dibandingkan tahun 1950 dan 1970, pertumbuhan demokrasi pada awal abad 21 lebih subur. Dalam awal abad ini beberapa pemerintahan demokratis merintis perdamaian antarbangsa. Aneka bentuk kerjasama (termasuk bidang akademik) digalakan untuk membangun perdamaian dunia dan persaudaraan universal<sup>18</sup>

Demokrasi kemudian menembus wilayah tanpa batas dan mampu mempengaruhi dua dimensi kehidupan. *Pertama*, bahwa demokrasi tidak hanya merupakan suatu bentuk negara ataupun sistem pemerintahan, tetapi juga gaya hidup serta tata masyarakat tertentu, yang karena itu juga mengandung unsur-unsur moral sehingga dapat dikatakan bahwa demokrasi didasari beberapa nilai (*values*) sebagai berikut:

---

<sup>15</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum nasional*, (Bandung, Armico, 1998) hal. 56

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Presss, 2005), hal. 241.

<sup>17</sup> Afan Gaffar, 2000, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hal.79.

<sup>18</sup> William Chang, "Democrac(z)y " *Kompas*, Jum'at, 19 Mei 2006

- a. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga;
- b. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
- c. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur;
- d. Membatasi pemakaian kekerasan sampai batas minimum ;
- e. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman;
- f. Menjamin tegaknya keadilan.<sup>19</sup>

*Kedua*, demokrasi juga akan mempengaruhi sendi-sendi dari suatu bentuk negara dan pemerintahan dari negara-negara yang ada dunia ini. Akibatnya, demokrasi menjadi salah satu ukuran terpenting di dalam tata hubungan dan pergaulan internasional yang semakin saling tergantung dewasa ini<sup>20</sup>.

Begitu pentingnya pelajaran demokrasi maka jelas bagi kita bahwa demokrasi harus dianggap sesuatu yang penting dan merupakan sebuah keniscayaan bagi kehidupan bangsa Indonesia. Namun setelah melihat praktek kehidupan demokrasi yang masih jauh panggang daripada api maka seolah-olah masa depan demokrasi di Indonesia menjadi semakin suram.

---

<sup>19</sup> Ajaran ini sering disebut dengan *The Specific Values of a Democratic* yang terdiri dari; (1) *the peaceful voluntary adjustment of dispute and institutionalized peaceful settlement of conflict*, (2). *ensuring peaceful change in changing society*,(3) *the orderly succession of rules*,(4) *that of the minimum of coercion* (5) *that of diversity*; (6) *the attainment of justice*, selanjutnya lihat dalam Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*,(Oxford University Press, New York, 1960), hal.218-243.

<sup>20</sup> Syamsudin Haris, *Demokrasi di Indonesia Gagasan dan Pengalaman*, (Jakarta: LP3ES, 1995) hal.3

Praktek politik uang seperti yang terjadi dalam pelaksanaan pilkada menambah pilu hati dan timbul rasa pesimistis akan nasib masa depan demokrasi di daerah. Daerah dapat diibaratkan sebagai sebuah arus kecil yang nanti akan menyatu dan bermuara menjadi satu dengan arus kecil lain sehingga terbentuk gelombang besar demokrasi. Jadi dengan demikian masa depan demokrasi di Indonesia sangat-sangat dipengaruhi oleh kekuatan demokrasi di daerah. Cermin kehidupan demokrasi di Indonesia banyak dipengaruhi oleh kuatnya pelaksanaan demokrasi di daerah, sehingga cara membangun demokrasi di Indonesia adalah harus dimulai dari pembangunan demokrasi di daerah.

Beberapa pilar yang mempengaruhi penegakan demokrasi di daerah adalah terletak kepada beberapa pihak, antara lain :

1. Pemerintah Daerah
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
3. Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD)
4. Partai Politik (Parpol)
5. Penegak hukum
6. Masyarakat
7. Media masa

Peran pemerintah daerah sangat penting karena kondusifitas kehidupan demokrasi sangat tergantung kepada kondusifitas iklim birokrasi di daerah. Sedangkan peran pihak legislative selaku lembaga afiliasi politik harus mampu mendorong secara konstruktif bagi kandidat bupati/walikota untuk bertindak secara proporsional, taat regulasi dan menjunjung tinggi kejujuran.

Tidak kalah penting adalah peran KPUD, dimana secara atributif menjadi penanggung jawab utama bagi kelancaran dan suksesnya pelaksanaan pilkada. Sebagai penanggung jawab maka

KPUD bertindak atas nama undang-undang dimana kekuasaannya sangat kuat melekat kepada dirinya. Atas posisi inilah maka terjadinya politik uang juga sangat tergantung kepada ketegasan sikap dan tindakan dari KPUD.

Partai politik juga mempunyai peran penting dalam menanggulangi politik uang karena adanya para kandidat calon bupati/walikota tidak lepas dari dukungan resmi darinya. Pola dukungan yang proporsional dari parpol akan berakibat positif bagi terbangunnya semangat bagi calon bupati/walikota untuk bertindak terpuji dan elegan dalam memenangi proses pilkada.

Penegak hukum dalam pilkada menjadi penentu agar regulasi yang terkait dengan pilkada dapat dijalankan secara tegas dan proporsional agar tercipta sebuah kepastian hukum. Tanpa penegakan hukum maka hiruk pikuk pilkada akan menjadi ajang pertumpahan emosional dari pihak-pihak yang tidak puas terhadap pelaksanaan pilkada sehingga berakhir dengan anarkisme masa.

Pada akhirnya masyarakat juga menjadi penentu bagi masa depan demokrasi di daerah karena selama masyarakat bisa lebih dewasa memahami demokrasi maka politik uang tidak akan terjadi. Kesalahan memahami demokrasi dari masyarakat seperti yang terjadi dewasa ini akan menjadi tantangan tersendiri bagi masyarakat sendiri

Unsur lain adalah hadirnya media menjadi bagian dari proses politik yang terjadi saat ini, kehadiran media menjadi salah satu pendidikan politik ditengah ketidakberfungsian partai politik, karena media menjadi pilar demokrasi.<sup>21</sup>

Beberapa fakta yang mempengaruhi masadepan demokrasi di daerah setelah melihat uraian di atas secara umum ada pada dijalkannya aturan yang baik dan benar dari seluruh

---

<sup>21</sup> Abdus Salam, Politik, Opcit

elemen yang terkait dengan pelaksanaan pilkada. Sedangkan secara teknis peraturan perundangan beserta elemen penegaknya belum bisa berfungsi secara optimal. Khusus bagi masyarakat perlu adanya pendidikan demokrasi baik formal maupun informal.

Menurut Samuel Clark dan Blair Palmer syarat-syarat dasar yang dapat menumbuhkan demokrasi yang sehat pada masa depan, antara lain;

1. Perlu dilakukan penelitian untuk memahami secara lebih baik bagaimana para pemimpin politik menyebarkan patronase.
2. Perlu dibentuk organisasi pemantau kontrak (*contract watch*).
3. Diperlukan upaya untuk memfasilitasi transparansi yang lebih baik dan pengawasannya terhadap proses-proses di mana patronase disebarkan.
4. Perlu difasilitasi upaya pemantauan oleh *civil society* terhadap jaringan patronase.
5. Perlu diperluas penyebaran informasi dan media komunikasi (yakni surat kabar, radio, TV).
6. Perlu diberikan dukungan kepada jurnalis investigatif yang independen.
7. Diperlukan upaya untuk memfasilitasi diskusi yang lebih aktif menyangkut isu-isu tatakelola pemerintahan dan diberikan mandat untuk musyawarah dengan warga dalam pengembangan prioritas-prioritas dan kebijakan pemerintah daerah.
8. Diperlukan upaya untuk memperkuat kapasitas teknis partai-partai politik tingkat lokal maupun nasional dalam mengembangkan dan menjelaskan kebijakan sosial dan ekonomi.

9. Perlu diatur ketentuan bahwa para pemimpin yang baru terpilih diperbolehkan mempertahankan para ahli strategi kampanye mereka sebagai para penasihat kebijakan.<sup>22</sup>

Melalui berbagai ihtiar seperti tersebut diatas maka ada secercah harapan bagi masa depan demokrasi di daerah. Hal ini juga sebagai sebuah tantangan untuk menjawab kegundahan Daoed Joesoef yang mengatakan : Demokrasi, di mana pun, menderita suatu penyakit. Penyakit ini semakin parah dengan semakin banyaknya jumlah orang yang tidak terdidik di kalangan penduduk dari negara yang menerapkannya sebagai sistem politik hingga membuatnya sangat semu dan simbolis belaka."<sup>23</sup>

## **Kesimpulan**

Bahwa secara riil pelaksanaan pilkada yang merupakan manifestasi dari dinamika demokrasi di daerah menghadapi persoalan yang serius dengan munculnya politik uang. Berdasarkan kenyataan tersebut maka hakekat demokrasi mengalami degradasi nilai dan penggerusan makna. Akibatnya uang menjadi tuan baru yang menjauhkan demokrasi dari tujuan suci sebagai alat penguat pembangunan di daerah. Ini yang kemudian menjadikan kehidupan demokrasi di daerah cenderung berwajah buram yang tidak bermasa depan.

---

<sup>22</sup> Samuel Clark Blair Palmer Indonesian Social Development Paper No. 11 Diterbitkan di Jakarta oleh World Bank November 2008

<sup>23</sup> Daoed Joesoef, 2005, dalam Toto Sugiarto, "Pilkada: Menuju Demokrasi Substansial"

## SENARAI BACAAN

### Buku Buku

- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum nasional*, (Bandung, Armico, 1998)
- Fatkhurohman dalam Mukhtie Fadjar, *Konstitusionalisme Demokrasi*, (Intransi Pubhlishing, Malang, 2010)
- Syamsuddin Haris, *Demokrasi Di Indonesia Gagasan dan Pengalaman*, (Jakarta: LP3ES, 1995),
- Giovanni Sartori, *Democracy* dalam David L.Sills, ed, *The International Encyclopaedia of the Social Sciencies*, jilid 4, (New York: 1972)
- Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*,(Oxford University Press, New York, 1960)
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Presss, 2005) Afan Gaffar, 2000, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000)
- Syamsudin Haris, *Demokrasi di Indonesia Gagasan dan Pengalaman*, (Jakarta: LP3ES, 1995)

### Makalah

- Abdu Salam, Politik, "Uang dan Pilkada", 09 Juni 2010
- Agus Herta Sumarto, peneliti Pride Indonesia dalam diskusi dan paparan hasil survei "Demokrasi, Pilkada, dan Money Politik" di Jakarta, Selasa (10/8/2010).
- Emerson Yuntho, Wakil Koordinator Badan Pekerja Indonesia Corruption Watch, Potensi Korupsi pada Pilkada 2010, Kamis, 25 Februari 2010
- Daoed Joesoef, 2005, dalam Toto Sugiarto, "Pilkada: Menuju Demokrasi Substansial"

- Ibrahim Zuhdhy Fahmy B., Kajian Potensi-Potensi Korupsi Daerah, Indonesia Corruption Watch (MCW), Januari 2010
- John Keane, dalam Ceramah Ilmiah tentang “Demokrasi” di Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, Kamis 29 Juni 2006.
- Samuel Clark Blair Palmer Indonesian Social Development Paper No. 11 Diterbitkan di Jakarta oleh World Bank November 2008

### **Media Cetak**

Harian Surya, 12 Mei 2010

Ramlan Surbakti. 2008. Politik Uang dalam Pilkada. Majalah MPRRI

William Chang, “Democrac(z)y “ *Kompas*, Jum’at, 19 Mei 2006

Antara “Pilkada Mojokerto Rusuh, 22 mobil hancur, 10 dibakar, jumat 21 Mei 2010

### **Internet**

[ww//wikiwedia.com](http://www/wikiwedia.com) diakses tanggal 22 September 2010