

PARTISIPASI LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT DALAM MENGONTROL PRAKTEK POLITIK UANG PADA PEMILIHAN LANGSUNG KEPALA DAERAH

Sirajuddin dan Solehodin

Abstract :

To control money politics occurring in the direct election of local leaders, there are four forms of participation the non-governmental organizations in Malang regency can take, namely: firstly, making studies and holding discussions and also coalition to unite various parties in order to eliminate money politic, so a good governance is created: secondly, giving political education to the people in order to build their maturity and awareness on the importance of just general election and good governance; thirdly, making direct monitoring on the implementation of direct election of the local leader and fourthly, giving pressure to the local government and the local house of representative to create good governance consistently and seriously.

Key words: non governmental organization, money politics, local head

PENDAHULUAN

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU Nomor 22 tahun 1999 mensyaratkan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat (Pilkada). Pasal 56 ayat (1) UU No. 32/2004 menyatakan demikian “*Kepala daerah dan*

wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung harus mendapat apresiasi karena kenyataan menunjukkan bahwa dalam implementasi otonomi daerah selama ini memperlihatkan bahwa pilihan politik mayoritas anggota DPRD seringkali berlawanan dengan kehendak mayoritas rakyat daerah. Kasus-kasus yang terjadi dalam pemilihan kepala daerah dan wakilnya seringkali diwarnai dengan aksi protes masyarakat karena adanya dugaan politik uang, ijazah palsu, ataupun catatan kriminal seorang calon.¹

Dengan pemilihan kepala daerah dan wakilnya secara langsung oleh rakyat maka berbagai kasus tersebut di atas kalau tidak dapat dihilangkan, paling tidak dapat diminimalisir.

Pemilihan langsung kepala daerah dan wakilnya juga akan lebih menghormati dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia.² Pasal 28 UUD 1945 menyebutkan bahwa *“setiap orang berhak memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya dan berhak atas kebebasan menyatakan pikiran atau sikap sesuai dengan hati nuraninya”*.

¹ Tri Ratnawati, 2004. “Masalah Kinerja dan Akuntabilitas Kepala Daerah dan DPRD di Era Otonomi Daerah”, dalam Syamsuddin Haris dkk (editor), 2004. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press, hlm 94; Bambang Purwoko,. 2003. “Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah: antara regulasi dan realitas politik” dalam Abdul Gaffar Karim (Editor) .2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal 191-216

² A. Irmanputra Sidin, 2003. “HAM dan Otonomi Daerah: Pemilihan langsung kepala daerah dan keniscayaan revisi UU No. 22 tahun 1999, dalam Indra J. Piliang dkk (editor), 2003. *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, hlm. 261

Walaupun Pemilihan Kepala daerah dan wakilnya dilakukan secara langsung oleh rakyat tetap saja berpotensi melahirkan praktek politik uang (*money politics*). Ramlan Surbakti³ dalam artikelnya di Harian Kompas, mencatat bahwa peluang munculnya politik uang dalam pilkada dapat diidentifikasi sejak awal, yakni : (1) untuk dapat menjadi calon diperlukan “sewa perahu” baik yang dibayar sebelum atau setelah penetapan calon, sebagian atau seluruhnya; (2) calon yang diperkirakan mendapat dukungan kuat biasanya *incumbent*, akan menerima dana yang sangat besar dari kalangan pengusaha yang memiliki kepentingan ekonomi di daerah tersebut; (3) untuk kabupaten/kota yang jumlah penduduknya 10.000 sampai dengan 100.000 pemilih tetapi daerahnya memiliki potensi ekonomi yang tinggi, pengusaha yang memiliki kepentingan ekonomi bahkan dapat menentukan siapa yang akan terpilih menjadi kepala daerah. Dengan jumlah dana yang tidak terlalu besar, sang pengusaha dapat mempengaruhi para pemilih memilih pasangan calon yang dikehendaknya melalui “perantara politik” yang ditunjuk di setiap desa; (4) untuk daerah untuk tiga atau lebih pasangan calon bersaing, perolehan suara lebih dari 25 persen dapat mengantarkan satu pasangan calon menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Dalam situasi seperti ini penggunaan uang mempengaruhi pemilih melalui “perantara politik” di setiap desa/kelurahan mungkin menjadi pilihan “rasional” bagi pasangan calon.

Potensi lahirnya politik uang sebagaimana disebutkan oleh Surbakti tersebut di atas bukanlah sesuatu yang mengada-ngada,

³Ramlan Surbakti, 2005. “Politik Uang dalam Pilkada” , Artikel Opini di Harian Kompas tanggal 02 April 2005.

karena praktek politik uang dalam pemilu merupakan realitas yang tak terbantahkan.

Pada Pemilu legislatif Tahun 2004, Komite Independen Pemantau Pemilu Kota Malang memergoki dua partai politik yang membagi-bagikan uang. Dua partai itu adalah Partai Golkar dan Partai Penegak Demokrasi Indonesia masing-masing pada hari kedua dan ketiga kampanye dengan mengambil tempat di luar Stadion Gajayana. Sebelumnya ditempat yang berbeda hal yang sama juga dilakukan oleh oleh PKPB dan PPD.⁴

Praktek politik uang dalam pemilu tentu saja bisa diminimalisir kalau tidak bisa diberantas sama sekali, untuk itu diperlukan kesadaran yang tinggi dari seluruh komponen masyarakat sipil bahwa praktek politik uang merupakan sesuatu "penyakit" bangsa yang harus "disembuhkan" dan tentu saja kesediaan untuk memperjuangkannya.

Terlepas dari berbagai lontaran kritik yang ditujukan kepada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), LSM merupakan salah satu bagian masyarakat sipil yang masih setia untuk bersikap kritis dan bersuara lantang terhadap berbagai bentuk perilaku Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan penegakan hukum terhadap pelaku KKN (termasuk politik uang). Menurut Afan Gaffar⁵ Kehadiran LSM atau NGO dalam sebuah masyarakat tidak dapat dinafikan. Hal itu terjadi karena bagaimanapun juga, kapasitas pemerintah terbatas. Tidak semua kebutuhan warga masyarakat dapat dipenuhi oleh pemerintah, apalagi di negara-negara yang sedang membangun seperti Indonesia.

⁴ Lihat Kompas Jatim 15 Maret 2004

⁵ Afan Gaffar, 2000. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 202

Dalam konteks menuju kepada terwujudnya penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN, khususnya pemberantasan praktek politik uang dalam Pilkada tentu saja keterlibatan LSM sangat terbuka lebar. Dalam pasal 8 ayat (1) UU No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggara negara yang bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dinyatakan : *“Peran serta masyarakat dalam Penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggungjawab masyarakat untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih”*

Lebih lanjut dalam pasal 9 ayat (1) juga dinyatakan bahwa peran serta masyarakat diwujudkan dalam bentuk : a. Mencari, memperoleh dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara; b. Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara; c. Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab terhadap kebijakan penyelenggara negara; dan d. 2) diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan dan di sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi dan saksi ahli sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara dalam Pasal 113 ayat (1) UU No. 32/2004 menyatakan bahwa *“pemantauan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dilakukan oleh pemantau pemilihan yang meliputi lembaga swadaya masyarakat, dan badan hukum dalam negeri”*

Bertolak dari paparan di atas kami tertarik untuk melakukan sebuah penelitian dengan judul *“Partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat dalam Mengontrol praktek Politik Uang pada Pemilihan Langsung Kepala Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Malang)”*

Adapun fokus permasalahan dalam penelitian ini adalah (1) Bagaimanakah Bentuk atau wujud dari Politik Uang (*money politics*) dalam Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Kabupaten

Malang; (2) Bagimanakah bentuk partisipasi yang dilakukan Lembaga Swadaya Masyarakat dalam memberantas/mengontrol praktek politik uang (*money politics*) dalam Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Kabupaten Malang; (3) Hambatan-hambatan apakah yang dihadapi oleh lembaga swadaya masyarakat dalam memberantas praktek politik uang (*money politics*) dalam Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Kabupaten Malang?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan *socio legal research* disebut juga dengan Penelitian hukum Nondoktrinal. Menurut Wignjosoebroto⁶ Penelitian jenis ini berkembang dalam ranah kajian hukum karena dalam perubahan-perubahan transformatif yang amat cepat hukum tidak dapat berfungsi efektif untuk menata perubahan dan perkembangan, maka tak ayal lagi Ilmu Hukum harus pula menggunakan kajian sosiologi untuk ikut menyelesaikan berbagai masalah perubahan sosial yang amat relevan dengan permasalahan hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Bentuk atau Wujud Praktik Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Kabupaten Malang

Menjadi kepala daerah kini telah menjadi incaran bagi setiap orang yang ingin meraih kekuasaan, prestise sekaligus kekayaan yang berlipat ganda sehingga menghalalkan segala cara untuk meraih jabatan termasuk menggunakan instrumen politik uang (*money politics*). Bahkan seorang calon kepala daerah rela

⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, 2002. *Hukum : Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM dan HUMA, Jakarta, hlm. 139-177

menghabiskan uang 7 miliar sebagai biaya pencalonan hingga kampanye, padahal gaji resmi yang akan diperoleh jika terpilih sampai masa jabatannya selama 1 periode berakhir tidak sampai 1, 5 miliar.

Hasil investigasi Harian Kompas terhadap harta kekayaan salah seorang bupati yang kemudian terpilih kembali melalui pilkada langsung menunjukkan bahwa menjadi bupati adalah salah satu cara melipatgandakan harta. KPK sebagaimana dikutip Kompas mencatat bahwa harta kekayaan Bupati Sujud Pribadi mengalami peningkatan yang sangat signifikan ketika menjabat sebagai bupati. Jika pada Februari 2003 harta kekayaannya hanya sebesar Rp. 1,149 miliar , hanya dalam waktu 2 tahun (hingga 2005) catatan harta kekayaannya sudah sebesar Rp. 2,011 miliar.

Dari 6 jenis harta yang tercatat dalam rekaman KPK, hanya 2 jenis harta Sujud Pribadi yang merupakan pengurangan harta, selebihnya merupakan bentuk penambahan harta. Artinya, proses pelipatan dalam nilai ratusan rupiah itu benar-benar berlangsung sepanjang periode jabatannya antara tahun 2003 hingga 2005. bahkan jenis harta tidak bergerak. Tanah seluas 810 meter persegi pada 2003 belum ada, namun tahun 2005 tercatat membeli senilai Rp. 750 juta. Sayang dokumen KPK yang diproses dari hasil testimoni para kandidat bupati yang kemudian dilaporkan KPK serta tembusan laporannya yang juga diberikan ke KPU tidak berisi riwayat bagaimana uang itu diperoleh.⁷

Gonjang-ganjing soal politik uang dalam pilkada sesungguhnya telah berlangsung sejak awal implementasi UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dimana kepala daerah masih dipilih oleh anggota DPRD. Beberapa kasus politik uang

⁷ Perhatikan Kompas Jatim 28 Agustus 2005

yang mengemuka secara nasional dalam pilkada yang dilakukan oleh anggota DPRD dapat dikemukakan antara lain : *Pertama*, Politik uang dalam pemilihan Gubernur DKI Jakarta. Calon Gubernur DKI Jakarta Periode 2002-2007 yang tidak terpilih, Mahfudz Djaelani mengaku telah memberikan uang sekitar 200 juta atas permintaan anggota DPRD DKI supaya bisa terpilih.

Uang muka merupakan 10 persen dari total Rp. 2 miliar dana yang harus dibayarkan kepada anggota DPRD dan sedikitnya 44 orang anggota DPRD. Mahfudz mengungkapkan kepada pers di Jakarta . namun uang itu tidak diberikan secara langsung oleh Mahfudz.

Ia juga mengungkapkan dirinya telah menghabiskan sedikitnya Rp. 2 miliar lebih selama sekitar dua setengah tahun melakukan berbagai pendekatan dengan DPRD DKI agar bisa terpilih sebagai gubernur. Karena itu ia menegaskan, politik uang (*money politics*) benar-benar terjadi dalam proses pemilihan gubernur yang berlangsung 11 September 2002 lalu. Ia menyebutkan Fraksi PDIP, Fraksi PPP, Fraksi PKP, Fraksi PBB dan Fraksi TNI/Polri terlibat politik uang itu.

Mahfudz Djaelani yang berpasangan dengan Doli D. Siregar dari Partai Persatuan yang dalam pemilihan hanya mendapat tiga suara dari 84 anggota DPRD yang hadir.⁸

Kedua, Politik uang di Tasikmalaya. Aliansi Gerakan Tasikmalaya (AGT) dihadapan panitia pemilihan Walikota dan wakil walikota Tasikmalaya dan pimpinan DPRD Kota Tasikmalaya melaporkan telah menemukan adanya indikasi adanya politik uang yang dilakukan salah satu pasangan calon peserta pemilihan Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tasikmalaya yang kalah.

⁸ Kompas tanggal 13 September 2002

Laporan AGT ini, selanjutnya diperkuat oleh pengaduan salah satu anggota DPRD Kota Tasikmalaya dari F-PPP Darut Tahkik. Dalam pengaduan yang disampaikan secara tertulis. Darut mengaku telah didatangi salah satu pasangan calon walikota dan wakil walikota yaitu Akik Dahrul dan Anang Lukman pada Jum'at 28 September 2002. menurut Darut, kedatangan kedua orang itu adalah meminta dukungan dengan janji iming-iming dua buah cek yang masing-masing senilai Rp. 20 juta. Untuk memperkuat pengaduan, Darut juga melampirkan fotokopi kedua cek tersebut beserta blanko formulir dukungan kepada Akik dan Anang.⁹

Ketiga, Politik uang dalam pemilihan Bupati Sumbawa. Dalam kasus Sumbawa setidaknya dari pengakuan sejumlah anggota tim sukses dan anggota dewan, jumlahnya masih berkisar antara Rp. 2, 5 hingga Rp. 30 juta yang merupakan uang muka. Hanya saja para anggota dewan dijanjikan, jika kelak sang calon benar-benar terpilih akan memperoleh tambahan beberapa kali lipat hingga mencapai jumlah antara Rp. 30 juta sampai Rp. 75 juta.¹⁰ (Faisal dkk, 2001).

Cuplikan tiga kasus tersebut di atas adalah merupakan sebagian kecil dari puluhan bahkan ratusan kasus politik uang yang berlangsung dalam pemilihan kepala daerah oleh anggota DPRD. Yang pasti bahwa kasus politik uang sangat jarang terbukti secara hukum, sebab mana mungkin maling berdasi meninggalkan jejak. Bukti kwitansi, arus kiriman uang dalam rekening di bank, dan bukti hitam diatas putih lainnya tidak

⁹ Kompas tanggal 15 Oktober 2002

¹⁰ Sanapiah Faisal, dkk., 2001. *Bandit Politik Naik Tahta, Kejahilan Elite dan Perlawanan Rakyat Sumbawa*, Sumbawa Besar: Elpede

pernah ada. Saksi-saksi memang ada. Dan bukankah aktor yang bermain didalamnya memiliki kemampuan berhitung yang cukup jeli. Mereka tahu bagaimana caranya menghapus jejak. Bandit “profesional” sekelas mereka tentu lebih lincah dari aparat penegak hukum misalnya.

Pilkada langsung oleh rakyat melalui UU 32/2004 pada awalnya membawa “angin surga” bagi rakyat yang mendambakan munculnya kepala daerah yang lebih berpihak kepada aspirasi dan kepentingan rakyat, karena dipercaya dengan pilihan langsung dapat meminimalisir bahkan menghilangkan politik uang yang begitu menggejala dalam pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Namun harapan itu kian kandas ketika UU 32/2004 diimplementasikan, betapa tidak, kalau sebelumnya politik uang hanya melibatkan calon kepala daerah, DPRD sekaligus parpol, maka dalam pilkada langsung, rakyat pemilih juga menjadi sasaran empuk bagi calon yang ingin menang dalam pilkada langsung.

Hasil pemantauan yang dilakukan Transparency International Indonesia (TII) menunjukkan bahwa keterlibatan uang sudah mulai berlangsung dalam proses pendaftaran seseorang ketika menjadi calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah dari parpol tertentu atau gabungan parpol. Disamping itu politik uang pada Pilkada menurut Ahsan Jamet Hamid manajer program TII, politik uang menggunakan berbagai bentuk dan cara, antara lain dalam pembangunan sarana prasarana yang dibutuhkan masyarakat, pembagian *doorprize* dan pemberian bantuan.¹¹

Sementara dalam Pilkada di Kabupaten Gresik politik uang justru menguat setelah pemilihan usai. Hal ini berdasarkan

¹¹ Kompas, tanggal 9 April 2005

pengakuan warga masyarakat di sejumlah desa. Ada warga yang ditawarkan oleh tim sukses calon mulai uang Rp. 20.000, dan ada pula yang dijanjikan pembangunan fasilitas umum yang nilainya sampai Rp. 200 juta.¹²

Teten Masduki (2005) menyebutkan bahwa bentuk politik uang sangat tergantung dari sistem pemilu yang diterapkan. Ada empat moda korupsi yang bertemali dengan politik uang, yaitu beli suara (*vote buying*), beli kandidat, manipulasi pendanaan kampanye dan manipulasi administrasi dan perolehan suara.¹³

Selanjutnya hasil penelitian yang dilakukan oleh tim peneliti terungkap bahwa sebagaimana pengakuan dari Ketua KPUD Kabupaten Malang Hendry Dewanto Ahmad yang menyatakan bahwa Pada dasarnya tidak ada laporan resmi tentang terjadinya *money politic* dalam pelaksanaan Pilkada di Kab. Malang. Hal ini didasari oleh pemikiran para *stake holders* bahwa pilkada yang berhasil adalah pilkada yang aman dan nir pelanggaran (termasuk *money politic*) sehingga para *stake holder* cenderung menutup mata terhadap terjadinya pelanggaran dalam pilkada. Namun dilapangan pelanggaran dalam bentuk *money politic* sudah jamak ditemui. *Money politics* ini bisa terjadi antara : (a) Pihak-pihak yang memiliki kepentingan ekonomi (pengusaha) di Kab. Malang dengan calon peserta pilkada. Hal ini dilakukan dengan cara memberikan dana untuk kepentingan pemilu bagi calon peserta pilkada dengan kompensasi pemberian proyek kepada pengusaha, atau setidaknya apabila calon peserta pilkada itu nantinya terpilih, maka ia tidak akan mengganggu atau menghambat kepentingan ekonomi pengusaha tersebut; (b)

¹² Kompas Jatim tanggal 02 Juni 2005

¹³ Teten Masduki, , 2005. "Pilkadal Rawan Politik Uang" Artikel dalam Harian Kompas 11 Februari 2005

Calon peserta pilkada dengan tokoh masyarakat yang memiliki pengaruh dan massa. Hal ini dilakukan dengan bentuk pemberian dana dan atau proyek kepada tokoh masyarakat, dengan kompensasi tokoh masyarakat tersebut mau mengarahkan massanya untuk memilih calon peserta pilkada yang memberikan dana dan/atau proyek tersebut; (c) Calon peserta pilkada dengan calon pemilih. Hal ini dilakukan dalam bentuk: (1) Memberikan uang kepada para calon pemilih (baik itu kepada para simpatisan calon tertentu maupun kepada calon pemilih yang belum menentukan pilihan kepada calon tertentu (*floating mass*)), yang umumnya dilakukan pada :

- Kampanye, yang mana hal ini dimaksudkan agar para calon pemilih mau hadir dalam kampanye (baik dalam kampanye dialogis maupun dalam kampanye monologis) kehadiran para calon pemilih dalam kampanye pada umumnya diharapkan dapat mendongkrak popularitas calon dan juga lebih dijadikan kesempatan untuk menyampaikan pesan agar calon pemilih yang hadir untuk memilih calon tertentu dari pada menyampaikan visi dan misi calon tersebut.
- Kegiatan sosial-keagamaan yang dilakukan diluar masa kampanye, baik itu kegiatan yang diadakan oleh tim sukses calon peserta Pilkada maupun kegiatan yang diadakan oleh masyarakat sendiri namun dimanfaatkan oleh tim sukses calon peserta Pilkada untuk menyampaikan pesan politik tertentu.
- Menjelang pencoblosan/ pemungutan suara (serangan fajar). Hal ini merupakan kesempatan terakhir bagi tim sukses calon peserta Pilkada untuk membujuk calon pemilih untuk memilih calon tertentu. Sehingga intensitasnyapun menjadi kian tinggi. Pada umumnya

money politic yang dilakukan pada tahap ini, sasarannya adalah calon pemilih yang belum menentukan pilihan (*floating mass*) yang tingkat ekonominya rendah.

Disamping melakukan kegiatan sosial (seperti, pelayanan kesehatan gratis, bagi-bagi sembako, dsb) yang sasarannya adalah para calon pemilih (baik itu kepada para simpatisan calon tertentu maupun kepada calon pemilih yang belum menentukan pilihan kepada calon tertentu (*floating mass*), yang umumnya dilakukan masa kampanye dan sebelum masa kampanye.

Hal senada juga diungkapkan oleh Totok Wakil Ketua Panwaslu Kab. Malang. Totok menyatakan bahwa Dalam pelaksanaan Pilkada yang telah dilakukan di Kabupaten Malang ada beberapa laporan yang terkait dengan *Money Politic* baik yang berasal dari LSM pemantau Pilkada maupun oleh masyarakat umum, namun laporan tersebut tidak didasari dengan bukti yang memadai sehingga akhirnya tidak dapat di tindak lanjuti. *Money politic* yang dilaporkan tersebut, dilakukan dalam bentuk:

1. Memberikan uang, kaos, dan sembako kepada para calon pemilih (baik itu kepada para simpatisan calon tertentu maupun kepada calon pemilih yang belum menentukan pilihan kepada calon tertentu (*floating mass*) hal ini dilakukan oleh hampir semua pasangan calon, yang umumnya dilakukan pada:
 - Kampanye, dalam masa kampanye hampir semua pasangan calon membagi-bagikan uang dan kaos, kepada simpatisannya.
 - Menjelang pencoblosan/ pemungutan suara (serangan fajar). Ketika menjelang dilaksanakan pencoblosan/ pemungutan suara, hampir semua pasangan calon/tim suksesnya melakukan “serangan fajar” yang dilakukan

dengan cara membagi-bagikan uang atau sembako kepada masyarakat tingkat ekonominya rendah.

2. Mengadakan Kegiatan social-kemasyarakatan yang dilakukan di dalam ataupun di luar masa kampanye, baik itu kegiatan yang diadakan oleh tim sukses pasangan calon, oleh organisasi atau kelompok masyarakat yang bukan merupakan tim sukses pasangan calon namun bergerak dengan didalangi dan didanai oleh pasangan calon namun tidak menampakkan adanya keterkaitan dengan pasangan calon maupun kegiatan yang diadakan oleh masyarakat sendiri namun dimanfaatkan oleh tim sukses calon peserta Pilkada untuk menyampaikan pesan politik tertentu. Kegiatan semacam ini seringkali dijadikan media untuk menggalang dukungan yang dalam pelaksanaannya juga tidak lepas dengan praktik bagi-bagi uang dan sembako. Melakukan kegiatan sosial (seperti, pelayanan kesehatan gratis, bagi-bagi sembako, dsb) yang sarasannya adalah para calon pemilih (baik itu kepada para simpatisan calon tertentu maupun kepada calon pemilih yang belum menentukan pilihan kepada calon tertentu (*floating mass*), yang umumnya dilakukan masa kampanye dan sebelum masa kampanye.

Berbagai kejadian politik uang dalam Pilkada langsung sebagaimana diuraikan di atas seringkali tidak tersentuh oleh penegakan hukum karena sulitnya pembuktian, disamping sebagian masyarakat menganggap sebagai sesuatu yang lumrah.

Tak pelak bahwa terjadinya pertarungan kepentingan yang tajam antar elit berbagai kelompok primordial dibanyak daerah khususnya dalam proses perebutan posisi kepala daerah dan jabatan-jabatan publik lainnya membutuhkan pendanaan

yang tidak sedikit. Mahalnya pembiayaan kontestasi politik di daerah-daerah telah mendorong para elit lokal untuk mengaktifkan dan memperluas jejaring rente yang dapat mereka akses. Setelah terpilih para pemimpin lokal ini mempunyai kewajiban untuk membayar berbagai sumbangan politik yang telah dia terima. Bentuk-bentuk pembayaran ini adalah berupa produk hukum dan kebijakan publik yang bersifat diskriminatif, tidak berpihak kepada kepentingan kelompok-kelompok rentan, mendistorsi pasar, memingirkan pelaku pasar dan masyarakat pada umumnya.¹⁴

Implikasi langsung dari terpilihnya kepala daerah melalui politik uang adalah semakin maraknya praktek-praktek korupsi, baik yang berkarakter korupsi birokratis seperti dalam proses pengadaan barang dan jasa dan pemberian izin, maupun korupsi politik seperti yang banyak dilakukan oleh para anggota DPRD terhadap APBD mereka masing-masing.

B. Partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat dalam Mengontrol Praktek Politik Uang Pada Pilkada Langsung Kabupaten Malang

Terlepas dari berbagai lontaran kritik yang ditujukan kepada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), LSM merupakan salah satu bagian masyarakat sipil yang masih setia untuk bersikap kritis dan bersuara lantang terhadap berbagai bentuk perilaku Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan penegakan hukum terhadap pelaku KKN (termasuk politik uang). Menurut Afan Gaffar¹⁵ Kehadiran LSM atau NGO dalam sebuah

¹⁴ Leonard Simanjuntak, , 2005. "Melihat Ulang Korupsi di Daerah: Defisit Demokrasi dan Pertarungan Kepentingan" tulisan dalam *Jurnal Hukum JENTERA* Edisi 9- tahun III Juni 2005, Jakarta: PSHK

¹⁵ Afan Gaffar, Op. Cit

masyarakat tidak dapat dinafikan. Hal itu terjadi karena bagaimanapun juga, kapasitas pemerintah terbatas. Tidak semua kebutuhan warga masyarakat dapat dipenuhi oleh pemerintah, apalagi di negara-negara yang sedang membangun seperti Indonesia.

Dalam konteks menuju kepada terwujudnya penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN, khususnya pemberantasan praktek politik uang dalam Pilkada tentu saja keterlibatan LSM sangat terbuka lebar. Dalam pasal 8 ayat (1) UU No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggara negara yang bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dinyatakan : *“Peran serta masyarakat dalam Penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggungjawab masyarakat untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih”*

Lebih lanjut dalam pasal 9 ayat (1) juga dinyatakan bahwa peran serta masyarakat diwujudkan dalam bentuk : a. Mencari, memperoleh dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara; b. Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara; c. Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab terhadap kebijakan penyelenggara negara; dan d. 2) diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan dan di sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi dan saksi ahli sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara dalam Pasal 113 ayat (1) UU No. 32/2004 menyatakan bahwa *“pemantauan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dilakukan oleh pemantau pemilihan yang meliputi lembaga swadaya masyarakat, dan badan hukum dalam negeri”*

Dalam pelaksanaan Pilkada langsung yang berlangsung di Kabupaten Malang, ada beberapa Lembaga swadaya masyarakat yang melakukan pemantauan sekaligus advokasi dalam rangka

mengeliminasi munculnya dampak-dampak negatif pelaksanaan Pilkada seperti politik uang dan berbagai macam kecurangan yang berlangsung dalam Pilkada.

Dalam rangka mengontrol praktek politik uang dan berbagai jenis kecurangan/pelanggaran dalam pilkada langsung di Kabupaten Malang maka berdasarkan data berupa dokumen dan wawancara dengan informan maka ada beberapa bentuk kegiatan.

Dalam pelaksanaan Pilkada di Kab. Malang. LSM Paramitra telah melakukan beberapa kegiatan, diantaranya:

1. Melakukan *civic education* yang berkaitan dengan hak warga negara untuk memilih dan dipilih dalam Pilkada;
2. Melakukan kampanye untuk menolak pasangan calon yang tidak memberikan perhatian secara khusus terhadap isu tentang pemanfaatan lahan yang adil bagi para petani.
3. Mengajukan kontrak politik kepada semua pasangan calon agar bersedia memperhatikan secara serius aspirasi petani.

Dalam melakukan kegiatannya LSM Paramitra tidak memberikan perhatian secara khusus tentang isu *money politic*.¹⁶

Sementara Fatayat NU Singosari Malang sebagai salah satu anggota JPPR telah mengadakan beberapa kegiatan, diantaranya:

1. Melakukan *civic education* khususnya yang berkaitan dengan hak perempuan (kesetaraan gender) dalam Pilkada;
2. Melakukan kampanye tentang isu yang berkaitan dengan kesetaraan gender dan *money politic* dalam Pilkada;
3. Mengadakan pos pengaduan tentang (kesetaraan gender) dalam pelaksanaan Pilkada termasuk juga yang berkaitan dengan masalah *money politic*;

¹⁶Interview dengan Dedy, coordinator bidang dokumentasi dan publikasi Paramitra, tgl. 1 Mei 2006

4. Melakukan pemantauan dilapangan tentang permasalahan kesetaraan gender dan *money politic*, temuan yang didapat kemudian ditindak lanjuti dan dilaporkan ke Panwaslu untuk proses hukum selanjutnya;

Untuk mewujudkan pilkada yang jujur dan adil, maka Kegiatan yang hampir sama juga dilakukan oleh KIPP Malang. Adapun bentuk kegiatan yang dilakukan antara lain :

1. Mengadakan pendidikan pemilih (*Voters Educations*) melalui forum-forum baik formal maupun informal terhadap calon pemilih;
2. Melakukan himbauan-himbauan yang baik kepada calon pemilih maupun kepada calon peserta Pilkada yang dilakukan melalui mass media khususnya media cetak (Koran);
3. Melakukan pemantauan dilapangan, dan melaporkannya ke Panwaslu jika ada temuan terjadinya indikasi *money politic*, laporan yang disampaikan ini dilengkapi dengan bukti-bukti dan keterangan-keterangan lain yang dibutuhkan untuk proses hukum selanjutnya;
4. Melakukan pemantauan terhadap proses hukum yang berjalan atas laporan terjadinya *money politic*, hal ini dimaksudkan untuk mengawal agar laporan tersebut ditindak lanjuti oleh Panwaslu.¹⁷

MCW dalam siaran persnya pemilihan bupati yang berlangsung di Kabupaten Malang menjadi ajang praktek *money politics* pasalnya KPUD sebagai penyelenggara tunggal dianggap rentan campur tangan sejumlah anggota dewan yang menjadi bakal calon bupati.

¹⁷ hasil interview dengan Wahyudi Hidayat/Koordinator KIPP Malang, tgl 18 Juli 2006

Sesuai UU 32/2004, KPUD memang harus bertanggungjawab kepada dewan, persoalannya adalah bakal calon bupati yang tidak lolos verifikasi di KPUD bisa menggunakan kekuasaan dewan untuk menolak pemilihan bupati. Apalagi bacabup yang disodorkan KPUD adalah bacabup hasil konvensi parpol, ujar Ikhwan Fakrojih Wakil Koordinator MCW.

Untuk mengontrol merebaknya politik uang dalam Pilkada MCW menyerukan masyarakatlah yang melakukan kontrol, karena kontrol masyarakatlah yang paling efektif untuk mengeliminir praktek politik uang.¹⁸

Lembaga Swadaya Masyarakat atau Ornop mempunyai kepedulian yang sangat besar terhadap peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan atau 'governance' serta demokratisasi berbagai macam isu yang selalu menjadi perhatian LSM/NGO, mulai dari masalah lingkungan hidup, masalah pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme sampai dengan masalah Gender, kekerasan dalam rumah tangga dan perlindungan terhadap anak. Ada LSM yang memiliki jaringan yang luas secara nasional dan adapula yang bersifat lokal. Ada yang memusatkan perhatian kepada masalah politik dan pemerintahan dan ada pula yang bersifat non-politik atau non-pemerintahan.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa paling tidak ada 4 (empat) bentuk Partisipasi di Kabupaten Malang dalam mengontrol politik uang pada pemilihan langsung kepala daerah, yakni : *Pertama*, Melakukan Kajian-kajian dan diskusi sekaligus koalisi untuk menyatukan langkah berbagai pihak untuk mengeliminir praktek politik uang sehingga tercipta *good*

¹⁸ Malang Post tanggal 08 Januari 2005

governance; *Kedua* Memberikan Pendidikan politik bagi rakyat dalam rangka membangun kedewasaan dan kesadaran masyarakat akan pentingnya Pemilu yang jujur dan *good governance*; *Ketiga* melakukan pengawasan secara langsung pada pelaksanaan Pilkada.; dan *Keempat*, melakukan Tekanan Kepada Pemerintah daerah dan DPRD agar konsisten dan sungguh-sungguh dalam mewujudkan *good governance*.

Melihat bentuk partisipasi yang dilakukan maka berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat di Kota Malang termasuk dalam LSM kelompok reformisme. Yaitu LSM yang bertujuan untuk merubah *Poeple value*. Ciri utama dari kelompok ini adalah partisipasi. Tipe pelayanan yang diberikan adalah berusaha membentuk *community development*, melakukan pendidikan dan pelatihan nonformal dan berbagai pelatihan dan berbagai pelatihan *entrepreneurship* dalam masyarakat.

Mengikuti apa yang dipaparkan oleh Heyzer¹⁹ (dalam Gaffar, 2000:203) maka 5 LSM tersebut diatas telah memainkan 3 peran sekaligus yaitu : *Pertama*, mendukung dan memberdayakan masyarakat pada tingkat "*graasroot*" yang sangat esensial dalam rangka menciptakan pembangunan yang berkelanjutan; *kedua*, meningkatkan pengaruh politik secara luas, melalui jaringan kerjasama, baik dalam suatu negara maupun dengan lembaga internasional lainnya; dan *ketiga*, ikut mengambil bagian dalam menentukan arah dan agenda pembangunan.

C. Hambatan-Hambatan yang Dihadapi LSM dalam Memberantas Praktik Politik Uang dalam Pilkada Langsung

Dalam sistem politik demokrasi, kehadiran pemilu yang bebas dan adil (*free and fair*) adalah suatu keniscayaan. Bahkan

¹⁹ Afan Gaffar, Op. Cit, hlm 203

sistem politik apapun yang diterapkan oleh suatu negara seringkali menggunakan pemilu sebagai klaim demokrasi atas sistem politik yang dibangunnya. Sistem demokrasi liberal, sistem komunis, sistem otoriter atau semi otoriter sebagaimana banyak diterapkan diberbagai negara ketiga hampir semuanya telah melakukan pemilu secara periodik. Pemilu telah menjadi bagian universal dari kehidupan masyarakat politik internasional. Oleh karena itu, bisa dipahami jika banyak ilmuwan politik yang menggunakan pemilu sebagai tolok ukur pelaksanaan demokrasi di suatu negara. Hal ini seperti yang dikemukakan Ranney, “no Free election, no democracy” .²⁰

Ada beberapa alasan pemilu mendapat kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan demokrasi suatu negara, Yakni : *Pertama*, melalui pemilu memungkinkan suatu komunitas politik melakukan transfer kekuasaan secara secara damai; *kedua*, melalui pemilu akan tercipta pelembagaan konflik.

Secara konseptual terdapat 2 (dua) mekanisme yang dapat dilakukan untuk menciptakan pemilu yang bebas dan adil : *Pertama*, menciptakan seperangkat metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih kedalam suatu lembaga perwakilan rakyat secara adil, yang disebut sebagai sistem pemilihan (*electoral system*). *Kedua*, menjalankan pemilu sesuai dengan aturan main dan prinsip-prinsip demokrasi, yang disebut sebagai proses pemilihan. ²¹

Karena Indonesia menganut Paham Kedaulatan Rakyat (Negara demokrasi). Pemilihan umum merupakan sarana

²⁰ Muhammad Asfar, (editor), 2002. *Model-model Sistem Pemilihan di Indonesia*, Surabaya: Pusdeham berkerjasama dengan *Partnership for Governance Reform In Indonesia*, hlm. 7

²¹ Afan Gaffar, Op. Cit, hlm. 251-254; M. Asfar, Ibid, hlm. 9

mewujudkan paham kedaulatan rakyat. Oleh karena Paham Kedaulatan rakyat secara asasi mengakui persamaan hak, maka pemilu harus dapat diikuti oleh semua rakyat kecuali mereka yang secara hukum terkena larangan menggunakan haknya. Pemilihan umum menyiratkan hubungan bahwa yang dipilih bertanggungjawab kepada pemilih. Tidak ada pemerintahan demokratis yang tidak bertanggungjawab kepada pemilih.²²(Manan dan Magnar, 1996)

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22 E UUD 1945 (hasil Perubahan Ketiga) Prinsip-Prinsip pengaturan Pemilihan Umum adalah sebagai berikut : (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas,jujur dan adil setiap lima tahun sekali; (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Daerah; (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik; (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan; (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Salah satu persoalan yang seringkali menjadikan pemilu di Indonesia tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pemilu yang telah digariskan oleh UUD 1945 dan perubahannya adalah adanya praktek politik uang (*money politics*) dalam tahap proses pelaksanaan pemilu.

²² Bagir Manan, dan Kuntana Magnar, 1996. "Mewujudkan Kedaulatan Rakyat melalui Pemilihan Umum" dalam Bagir Manan (editor), 1996. *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Jakarta : Gaya Media Pratama

Praktek politik uang dalam pemilu sesungguhnya tidak bisa dilepaskan dari berkembangnya korupsi dalam berbagai sendi kehidupan dalam suatu negara bangsa. Jika dirunut dari sejarahnya, Korupsi sendiri telah berlangsung sangat lama. Syed Hussain Alatas²³ menyatakan bahwa sejarah korupsi bermula sejak awal kehidupan manusia bermasyarakat, yakni pada tahap tatkala organisasi kemasyarakatan yang rumit mulai muncul.

Subangun²⁴ (2002) dalam artikelnya di Harian Kompas membagi tiga tahap sejarah korupsi di Indonesia. Tahap pertama terjadi dengan runtuhnya VOC kemudian berlanjut sampai dengan berakhirnya kekuasaan Soekarno ketika Indonesia sudah merdeka. Tahap kedua terjadi pada zaman Orde Baru. Korupsi pada zaman ini tumbuh subur setara dengan *rate of growth*, korupsi tidak lagi semata dan utamanya adalah masalah legal dan politik tetapi masalah jual beli jabatan dalam politik.

Tahap ketiga terjadi pada era reformasi dimana wajah rezim silih berganti wajah korupsi kian kalaidoskopik. Pada tahap ini korupsi tidak lagi sekedar soal pemasukan tidak sah dalam kantong (ORLA), bukan juga sekedar komersialisasi jabatan (ORBA), tetapi lebih cantik dan indah, korupsi dibungkus dalam istilah KKN dan dalam kenyataan riil yang terjadi adalah para pegawai politik disemua lapis, jajaran dan jabatan kian mengerti dan paham nilai finansial dari kedudukan. Pada masa ini tinggal politik yang bisa mendatangkan uang karena politik satu-satunya sumberdaya yang memungkinkan orang untuk

²³Syed Hussain Alatas, 1987. *Korupsi : Sifat, Sebab dan Fungsi*, LP3ES, Jakarta, hlm. 1

²⁴ Emmanuel Subangun, 2002. "Tiga Tahap Sejarah Korupsi Di Indonesia" artikel dalam Harian *Kompas* tanggal 8 Juli 2002

memaksimalkan pendapatan dari proses kejatuhan sebuah negeri yang porak poranda.

Dalam konteks Indonesia, Mochtar Mas'ood²⁵ menyebutkan desakan yang bersifat kultural dan struktural merupakan penyebab utama timbulnya korupsi. Faktor kultural antara lain : (1) Adanya tradisi pemberian hadiah, oleh-oleh atau semacam itu kepada pejabat pemerintah. Tindakan seperti ini di Amerika dan Eropa bisa dianggap sebagai korupsi tetapi di Indonesia tidak; (2) Sangat pentingnya ikatan keluarga serta kesetiaan parokial lainnya. Dalam masyarakat seperti Indonesia kewajiban seseorang pertama-tama adalah memperhatikan saudara terdekatnya, kemudian sesama etniknya. Selalu terjadi konflik nilai antara kepentingan keluarga atau kepentingan negara.

Masih menurut Mas'ood, faktor struktural yang mendorong terjadinya korupsi adalah : (1) Posisi dominan birokrasi pemerintah sebagai sumber utama barang, jasa dan lapangan kerja dan sebagai pengatur kegiatan ekonomi; dan (2) dominasi negara yang mengerdilkan kekuatan lain dalam masyarakat.

Dalam konteks praktek politik uang, menurut peneliti paling tidak ada 4 (empat) faktor yang menyebabkan tumbuh suburnya politik uang dalam Pemilu, yakni: *Pertama*, tingginya angka kemiskinan. Meningkatnya harga berbagai kebutuhan pokok menyebabkan puluhan juta orang sulit memenuhi kebutuhan hidupnya. Akibatnya kalau ada partai yang mendekati mereka lalu membagikan uang dan sembako, tentu saja rakyat miskin tersebut akan merasa berhutang budi. Jika mereka diminta untuk menjatuhkan hak pilihnya kepada partai

²⁵Mochtar Mas'ood, 1999. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 170171

tersebut besar kemungkinan mereka akan melaksanakan dengan senang hati.

Kedua, kondisi sosiokultural yang sudah berlangsung secara turun temurun, yakni budaya korupsi. Kebiasaan birokrat untuk melakukan tindak korupsi serta kecenderungan para pengusaha untuk melakukan penyuaipan adalah lahan subur bagi benih-benih politik uang untuk tumbuh subur.

Ketiga, moralitas pemimpin dan masyarakat kian buruk. Pemimpin di negeri ini kian hari kian menampakkan moralitas yang rendah; dan *Keempat*, lemahnya penegakan hukum. Sudah menjadi rahasia umum bahwa integritas moral penegak hukum mulai dari polisi, jaksa dan hakim menjadi penghambat tegaknya hukum di negeri ini. Hasil penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa PTIK baru-baru ini mengungkapkan bahwa ada dua golongan korupsi di Kepolisian yakni : internal dan eksternal. Yang internal terjadi dalam ruang lingkup dinas seperti jual beli jabatan, penerimaan siswa polisi , distribusi logistik dan anggaran. Yang eksternal melibatkan kepentingan masyarakat seperti penyalahgunaan wewenang dan pungli dalam pelayanan masyarakat baik di kantor maupun di jalanan.²⁶ Dengan lemahnya penegakan hukum para pelaku politik uang tidak akan khawatir sedikitpun terkena sanksi, toh penegak hukumnya bisa dibeli dengan uang.

Politik uang membuat proses politik menjadi bias, akibat penggunaan uang, pemilu sulit untuk mencapai tujuannya. Seperti ditulis oleh Klitgaard²⁷ ada semacam benang merah kausatif antara praktik korupsi (politik uang) disatu sisi dengan

²⁶ Kompas, tanggal 06 Maret 2004

²⁷ Robert Klitgaard,. 2001. *Membasmi Korupsi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

perkembangan politik di masa depan. Korupsi terkadang merupakan sarana untuk tujuan-tujuan politik. Tetapi korupsi juga dapat menuntut biaya politik yang besar. Korupsi dapat menjadi sebuah mekanisme untuk membeli kesetiaan politik yang kadang menjurus pada semacam integrasi dan partisipasi. Sebaliknya apabila dampaknya kian luas, korupsi dapat mengakibatkan keterasingan masyarakat serta ketidakstabilan politik.

Dalam pelaksanaan Pilkada langsung di Kabupaten Malang, LSM mengalami kendala-kendala yang cukup berat untuk mengeliminir berbagai bentuk politik uang. Berdasarkan wawancara dengan aktivis JPPR yang cukup intens melakukan advokasi dan pemantauan Pilkada di Kabupaten Malang mengungkapkan bahwa hambatan dalam mengontrol praktek politik uang dalam Pilkada bersifat internal dan eksternal.

1. Hambatan Eksternal.

- Adanya kesulitan untuk mengumpulkan bukti dan saksi tentang adanya *money politic*, sehingga laporan yang diajukan ke Panwaslu akhirnya tidak dapat ditindak lanjuti;
- Tidak adanya kesadaran masyarakat untuk menolak *money politic*, sehingga kampanye anti *money politic* yang telah dilaksanakan tidak menimbulkan dampak seperti yang diharapkan.

2. Hambatan Internal

- Minimnya SDM yang memahami secara mendalam tentang *money politic*;
- Minimnya dana untuk melaksanakan kampanye dan melakukan pemantauan praktik *money politic* secara lebih intensif.

Agak sedikit berbeda dengan apa yang diungkapkan oleh oleh aktivis JPPR, aktivis KIPP wahyudi dalam wawancara dengan tim peneliti menyatakan bahwa adapun kendala dalam mengontrol politik uang adalah:

1. Hambatan Ekternal

a. Hambatan Hukum

- Aturan hukum yang mengatur tentang *money politic* yang ada dipandang sulit diterapkan karena masih multi interpretatif, terlalu limitatif, dan sulit dalam pembuktiannya. Mengenai pembuktian disamping adanya kesulitan menemukan alat bukti, orang yang menerima uang dari calon peserta Pilkada juga enggan untuk diminta menjadi saksi, permasalahan lainnya adalah bahwa kelompok yang melakukan praktek *money politic* bukanlah tim sukses dari calon peserta Pilkada itu sendiri, tetapi Kelompok lain di luar tim sukses yang walaupun bisa ditengarai didanai oleh pasangan calon/tim sukses, tetapi sulit dibuktikan adanya keterkaitannya sehingga tidak dapat dijerat dengan pasal yang mengatur tentang *money politic*;
- Aparatur penegak hukum dipandang tidak memiliki kesungguhan dalam menindak lanjuti laporan yang dilakukan oleh masyarakat maupun LSM pemantau Pilkada. Hal ini ditambah dengan adanya indikasi kolusi antara penegak hukum dengan tim sukses calon peserta Pilkada, sehingga laporan yang dilakukan oleh masyarakat dan LSM pemantau Pilkada akhirnya tidak ditindak lanjuti secara serius.

b. Kesadaran Masyarakat

Kesadaran masyarakat (yang umumnya golongan ekonomi lemah) untuk menolak praktik *money politic*

dinilai rendah, hal ini terjadi karena masyarakat juga membutuhkan uang atau barang yang diberikan oleh tim sukses calon peserta Pilkada. Sehingga moment Pilkada dijadikan kesempatan untuk mendapatkan tambahan penghasilan.

2. Hambatan Internal:

Minimnya dana yang dimiliki oleh KIPP untuk melakukan pendidikan politik dan kampanye anti *money politic* yang lebih intensif.

Beranjak dari berbagai kenyataan sulitnya memberantas praktek politik uang dalam pelaksanaan Pilkada langsung, LSM sebagai komponen masyarakat sipil nampaknya perlu terus memperjuangkan agenda-agenda : (1) 1. Mengoptimalkan potensi lokal dan menciptakan infrastruktur yang dikuasai rakyat. Langkah ini dimaksud untuk menjawab kebutuhan kongkrit rakyat, seperti keberlangsungan hidup (kebutuhan “sembako”) dan berbagai prasarana lain yang membuat rakyat tidak terhambat untuk memenuhi kebutuhan dasar tersebut; (2) Mendorong terbukanya peluang terhadap sumberdaya, seperti sumberdaya ekonomi, pendidikan, dan lain-lain, dan juga mendorong agar peluang memanfaatkan potensinya yang ada menjadi lebih besar. Hal ini penting, karena sementara ini, akses rakyat terhadap sumberdaya sangat kecil dan terbatas; (3) Mengembangkan inisiatif untuk membentuk kelompok independen; menciptakan aliansi; dan mengkondisikan budaya demokratis dan dialogis. Langkah ini dimaksudkan untuk melahirkan (output) organisasi rakyat yang kokoh; (3) Mengembangkan ruang perdebatan, terutama untuk mendiskusikan berbagai persoalan krusial dan aktual, serta

kontekstual di masyarakat. Aktifitas ini ditujukan untuk melahirkan suatu peningkatan daya kritis rakyat, sehingga dapat memahami secara lebih mendalam berbagai masalah yang mereka hadapi.; (4) Mengadakan pendidikan kewargaan secara menyeluruh (massal). Maksudnya tidak lain untuk menumbuhkan daya kritis di kalangan masyarakat yang langsung mengimplikasi kepada tumbuhnya kontrol efektif dari masyarakat terhadap penyelenggaraan kekuasaan, sehingga proses penyelenggaraan kekuasaan berjalan di atas prinsip dan kehendak rakyat.²⁸

PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian terhadap Partisipasi Lembaga Swadaya Masyarakat dalam mengontrol praktek politik uang dalam Pilkada langsung di Kabupaten Malang, maka dapat dikemukakan Kesimpulan dan Saran sebagai berikut:

Kesimpulan

1. Seperti pelaksanaan pemilu-pemilu yang lain Pemilihan kepala daerah secara langsung juga diwarnai oleh praktek politik uang(*money politics*) *Money politics* ini bisa terjadi antara : (a) Pihak-pihak yang memiliki kepentingan ekonomi (pengusaha) di Kab. Malang dengan calon peserta pilkada. Hal ini dilakukan dengan cara memberikan dana untuk kepentingan pemilu bagi calon peserta pilkada dengan kompensasi pemberian proyek kepada pengusaha, atau

²⁸ Joko J Prihatmoko.,2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung : Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan LP3M Univ. Wahid Hasyim

setidaknya apabila calon peserta pilkada itu nantinya terpilih, maka ia tidak akan mengganggu atau menghambat kepentingan ekonomi pengusaha tersebut; (b) Calon peserta pilkada dengan tokoh masyarakat yang memiliki pengaruh dan massa. Hal ini dilakukan dengan bentuk pemberian dana dan atau proyek kepada tokoh masyarakat, dengan kompensasi tokoh masyarakat tersebut mau mengarahkan massanya untuk memilih calon peserta pilkada yang memberikan dana dan/atau proyek tersebut; (c) Calon peserta pilkada dengan calon pemilih. Hal ini dilakukan dalam bentuk: (1) Memberikan uang kepada para calon pemilih (baik itu kepada para simpatisan calon tertentu maupun kepada calon pemilih yang belum menentukan pilihan kepada calon tertentu (*floating mass*)).

2. Ada 4 (empat) bentuk Partisipasi lembaga swadaya masyarakat di Kabupaten Malang dalam mengontrol politik uang pada pemilihan langsung kepala daerah, yakni : *Pertama*, Melakukan Kajian-kajian dan diskusi sekaligus koalisi untuk menyatukan langkah berbagai pihak untuk mengeliminir praktek politik uang sehingga tercipta *good governance*; *Kedua* Memberikan Pendidikan politik bagi rakyat dalam rangka membangun kedewasaan dan kesadaran masyarakat akan pentingnya Pemilu yang jujur dan *good governance*; *Ketiga* melakukan pengawasan secara langsung pada pelaksanaan Pilkada.; dan *Keempat*, melakukan Tekanan Kepada Pemerintah daerah dan DPRD agar konsisten dan sungguh-sungguh dalam mewujudkan *good governance*.
3. Hambatan-hambatan yang dihadapi Oleh Lembaga Swadaya Masyarakat dalam mengontrol praktek politik uang dalam Pilkada bersifat internal dan eksternal. Hambatan Eksternal, yakni : (a) Adanya kesulitan untuk mengumpulkan bukti dan

saksi tentang adanya *money politic*, sehingga laporan yang diajukan ke Panwaslu akhirnya tidak dapat ditindak lanjuti; (b) Tidak adanya kesadaran masyarakat untuk menolak *money politic*, sehingga kampanye anti *money politic* yang telah dilaksanakan tidak menimbulkan dampak seperti yang diharapkan; (c) Aturan hukum yang mengatur tentang *money politic* yang ada dipandang sulit diterapkan karena masih multi interpretatif, terlalu limitatif, dan sulit dalam pembuktiannya. Mengenai pembuktian disamping adanya kesulitan menemukan alat bukti, orang yang menerima uang dari calon peserta Pilkada juga enggan untuk diminta menjadi saksi, permasalahan lainnya adalah bahwa kelompok yang melakukan praktek *money politik* bukanlah tim sukses dari calon peserta Pilkada itu sendiri, tetapi Kelompok lain di luar tim sukses yang walaupun bisa ditengarai didanai oleh pasangan calon/tim sukses, tetapi sulit dibuktikan adanya keterkaitannya sehingga tidak dapat dijerat dengan pasal yang mengatur tentang *money politic*; (d) Aparatur penegak hukum dipandang tidak memiliki kesungguhan dalam menindak lanjuti laporan yang dilakukan oleh masyarakat maupun LSM pemantau Pilkada. Hal ini ditambah dengan adanya indikasi kolusi antara penegak hukum dengan tim sukses calon peserta Pilkada, sehingga laporan yang dilakukan oleh masyarakat dan LSM pemantau Pilkada akhirnya tidak ditindak lanjuti secara serius. Hambatan Internal berupa : (a) Minimnya SDM yang memahami secara mendalam tentang *money politic*; (b) Minimnya dana untuk melaksanakan kampanye dan melakukan pemantauan praktik *money politic* secara lebih intensif.

Saran

1. Untuk mengontrol praktek politik uang dalam pemilihan kepala daerah maka ada beberapa langkah yang dapat dilakukan diantaranya: (a) penyempurnaan aturan-aturan Pilkada langsung, sebaiknya aturan Pilkada langsung dalam UU 32/2004 di rekonstruksi menjadi bagian dari rezim pemilu sehingga tunduk kepada ketentuan pemilu dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dan perubahannya; (b) untuk menjamin netralitas KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung maka KPUD harus ditempatkan sebagai bagian dari KPU nasional; (c) masyarakat harus menjadi masyarakat yang kritis dan partisipatif dalam rangka mewujudkan pemilu yang jujur dan adil, karena tanpa daya kritis dan partisipasi masyarakat aturan pilkada yang baik dan KPUD sebagai penyelenggara Pilkada yang netral dan profesional tidak akan efektif.
2. LSM-LSM di Kabupaten Malang harus terus berjuang untuk membebaskan diri dari ketergantungan dana asing dalam pemberdayaan masyarakat. Ada tiga alasan mengapa LSM Indonesia harus bersiap mandiri dan tidak tergantung terus pada dana asing, yakni : *Pertama*, Dana asing tidak dengan sendirinya bisa membuat pihak lokal yang memberikan dukungan pada apa yang dikerjakan oleh beragam LSM di Indonesia; *kedua*, dana asing membuat LSM lemah secara politis, terutama ketika menghadapi tuduhan yang menyatakan orang-orang LSM melakukan kegiatan mereka atas bayaran dan sesuai instruksi lembaga asing yang mungkin saja dapat merugikan Indonesia; dan *ketiga*, penggunaan dana asing dapat dilihat sebagai hal yang kontradiktif ketika LSM-LSM mengupayakan kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk mandiri dan independen sebaliknya LSM itu sendiri tidak mandiri dan tidak independen.

3. Untuk mengoptimalkan peran LSM dalam menuju penyelenggaraan Pilkada langsung yang jujur dan adil, maka LSM perlu melakukan langkah-langkah kongkrit seperti membentuk forum komunikasi antar-LSM untuk penyamaan visi, menyusun kode etik untuk LSM, Mendidik, melatih, mendampingi dan membangun masyarakat dengan tujuan meningkatkan keberanian masyarakat untuk Berpartisipasi aktif ; mengambil prakarsa; dan mengembangkan kreatifitas, dan Mendorong DPRD dan eksekutif daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan kasejahteraan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Alatas, Syed Hussain, 1987. *Korupsi : Sifat, Sebab dan Fungsi*, LP3ES, Jakarta
- Asfar, Muhammad (editor), 2002. *Model-model Sistem Pemilihan di Indonesia*, Surabaya: Pusdeham berkerjasama dengan *Partnership for Governance Reform In Indonesia*
- Faisal, Sanapiah dkk., 2001. *Bandit Politik Naik Tahta, Kejahilan Elite dan Perlawanan Rakyat Sumbawa*, Sumbawa Besar: Elpede
- Faisal, Sanapiah, 1990. *Penelitian Kualitatif : Dasar-dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang
- Faqih, Mansour, 2000. *Masyarakat Sipil Untuk Transformasi Sosial, Pergolakan Ideologi LSM di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Gaffar, Afan, 2000. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Hamid, Edy Suandi dan M. Sayuti (penyunting), 1999. *Menyingkap Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di Indonesia*, Aditya Media, Yogyakarta
- Holloway, Richard, 2001. *Menuju Kemandirian Keuangan*, Yayasan Obor, Jakarta
- Indra J. Piliang dkk (editor), 2003. *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa
- Irwan, Alexander, 2002. "KKN sebagai Komoditas Politik dalam Perebutan Kekuasaan" dalam Hamid Basyaib dkk (Editor), 2002. *Mencuri Uang Rakyat : 16 Kajian Korupsi di Indonesia (Buku 1 Dari Puncak sampai Dasar)*, Jakarta: Yayasan Aksara bekerjasama dengan *Partnership for Governance Reform In Indonesia*
- Ismawan, Indra, 1999. *Money Politics : Pengaruh Uang dalam Pemilu*, Yogyakarta: Media Pressindo

- Klitgaard, Robert. 2001. *Membasmi Korupsi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar, 1996. "Mewujudkan Kedaulatan Rakyat melalui Pemilihan Umum" dalam Bagir Manan (editor), 1996. *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Jakarta : Gaya Media Pratama
- Manan, Bagir, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta
- Mas' eod, Mohtar, 1999. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Miles, M. B. dan M. Huberman.1992. *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta: Penerbit UI Press
- Prihatmoko, Joko J.,2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung : Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan LP3M Univ. Wahid Hasyim
- Purwoko, Bambang. 2003. "Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah: antara regulasi dan realitas politik" dalam Abdul Gaffar Karim (Editor) .2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal 191-216
- Ratnawati, Tri, 2004. "Masalah Kinerja dan Akuntabilitas Kepala Daerah dan DPRD di Era Otonomi Daerah", dalam Syamsuddin Haris dkk (editor), 2004. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press
- Samuel P. Huntington & Joan Nelson, 1994. *Partisipasi politik di Negara Berkembang*, Jakarta: Rineka Cipta
- Santoso, Topo & Didik Supriyanto, 2004. *Mengawasi Pemilu, Mengawal Demokrasi*, Jakarta: Murai Kencana
- Sidin, A. Irmanputra, 2003. "HAM dan Otonomi Daerah: Pemilihan langsung kepala daerah dan keniscayaan revisi UU No. 22 tahun 1999, dalam Indra J. Piliang dkk (editor),

2003. *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa

Simanjuntak, Leonard, 2005. "Melihat Ulang Korupsi di Daerah: Defisit Demokrasi dan Pertarungan Kepentingan" tulisan dalam *Jurnal Hukum JENTERA* Edisi 9- tahun III Juni 2005, Jakarta: PSHK

Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit UI Press

Sulistyo, Hermawan dan A. Kadar, 2000. *Uang dan Kekuasaan dalam Pemilu 1999*, Jakarta: KIPP

Sutoro Eko, 2004. "Memperkuat Prakarsa Masyarakat Melalui Perencanaan Daerah" kata pengantar dalam buku Alexander Abe, 2004. *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Yogyakarta: Pembaruan

Syamsuddin Haris Dkk (Editor), 2004. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press

Tim Lindsey, 2002. "Anti-Korupsi dan Lembaga Swadaya masyarakat" dalam Hamid Basyaib dkk (Editor), 2002. *Mencuri Uang Rakyat : 16 Kajian Korupsi di Indonesia (Buku 4 Mencari Paradigma Baru)*, Jakarta: Yayasan Aksara bekerjasama dengan *Partnership for Governance Reform In Indonesia*

Wignjosoebroto, Soetandyo, 2002. *Hukum : Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM dan HUMA, Jakarta

Makalah/Jurnal/Koran :

Astawa, I Gde Pantja, 2004. "Dinamika Otonomi Dalam Kerangka Negara Hukum" dalam *Jurnal Hukum Jentera* Edisi 3/Nomor II November 2004, Jakarta: PSHK

Imawan, Riswanda, 2005. "Proyek Pemilu di Indonesia" Artikel Opini di *Harian Kompas* tanggal 01 April 2005.

- Isra, saldi, 2005. "Pilkada Pascaputusan MK" Artikel Opini di Harian *Kompas* tanggal 01 April 2005.
- Jurnal Politika, Jurnal Pencerahan Politik untuk Demokrasi, Tema "Eksperimentasi Politik Pilkada Langsung dan Masa Demokrasi", Jakarta: AT Institute
- Masduki, Teten, 2005. "Pilkadal Rawan Politik Uang" Artikel dalam Harian Kompas 11 Februari 2005
- Setiawan, Bonnie, 1996. "Organisasi Non-Pemerintah dan Masyarakat Sipil" dalam Majalah *Prisma* Nomor 7, Juli 1996 hal. 35-52
- Subangun, Emmanuel, 2002. "Tiga Tahap Sejarah Korupsi Di Indonesia" artikel dalam Harian *Kompas* tanggal 8 Juli 2002
- Surbakti, Ramlan, 2005. "Politik Uang dalam Pilkada" , Artikel Opini di Harian Kompas tanggal 02 April 2005.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 1974. "Penelitian Hukum : Sebuah Tipologi", dalam *Masyarakat Indonesia* Tahun KE-I, No. 2, 1974. Hal 89-97

Peraturan Perundang-undangan :

- Republik Indonesia, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Republik Indonesia, UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN beserta peraturan pelaksanaannya diterbitkan Sinar Grafika, Jakarta
- Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan DPR, DPD dan DPRD
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

