

Makna Penting dan Cara Kerja Praktik Politik Uang dalam Pemenangan Pasangan Calon Kepala Daerah

RINGKASAN

Indonesia memasuki era baru demokrasi. Menyusul penerapan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, sejak tahun 2005, kepala daerah juga dipilih secara langsung oleh rakyat. Penerapan sistem pemilihan langsung demikian, secara normatif dimaksudkan untuk: (1) meningkatkan akses masyarakat dalam rekrutmen pejabat politik daerah, (2) menghasilkan pejabat politik daerah dengan legitimasi lebih tinggi, dan (3) mengurangi kemungkinan terjadinya praktik politik uang dalam pemilihan kepala daerah.

Namun demikian, fenomena pemilihan kepala daerah secara langsung selama 2005-2006 justru menunjukkan fakta yang berbeda. Politik uang terjadi di mana-mana. Secara teoretik, fenomena ini memancing perdebatan apakah sistem pemilihan langsung dan praktik politik uang dalam pemilihan kepala daerah berimplikasi pada tindakan bakal calon atau pasangan calon kepala daerah dalam memilih cara dan sarana kemenangan mereka, serta pada pola perilaku memilih (*voting behavior*) masyarakat.

Benarkah sebagai tindakan para aktor utama dalam pemilihan kepala daerah secara langsung sejalan dengan model tindakan voluntaristik yang dibatasi oleh perangkat norma, nilai-nilai, serta kondisi situasional sebagaimana diteorikan oleh

Parsons? Benarkah perspektif teoretik politik aliran yang diperkenalkan oleh Geertz (1981), dan dikaji-kembangkan oleh Feith (1981), Gaffar (1992), Nasikun (1995), Mallarangeng (1997), dan Sherlock (2004) masih berlaku untuk menjelaskan perilaku memilih dalam pemilihan kepala daerah? Mana yang lebih dominan dalam pemilihan kepala daerah, apakah politik aliran atau politik uang?

Dalam konteks empirik dan teoretik demikian, penelitian ini bertujuan: (1) mengungkap makna uang dalam tahap-tahap pemilihan kepala daerah, (2) memaparkan cara kerja politik uang dalam pemilihan kepala daerah, dan (3) memaparkan fungsi-fungsi politik uang dalam pemilihan kepala daerah. Strategi analisis deskriptif-kualitatif diterapkan untuk mengolah data perolehan berupa dokumen resmi dan kumpulan berita, hasil pengamatan lapangan, dan rekaman wawancara mendalam dengan semua pelaku dan informan kunci.

Sebuah kabupaten dengan daya tarik ekonomi tinggi dipilih sebagai daerah penelitian ini. Strategi analisis deskriptif-kualitatif diterapkan untuk mengolah data perolehan berupa dokumen resmi dan kumpulan berita, hasil pengamatan lapangan, dan rekaman wawancara mendalam dengan semua pelaku utama dan informan kunci pemilihan kepala daerah. Para pelaku utama ini mencakup para bakal calon dan pasangan calon kepala daerah, serta pemasok dana pencalonan dan pemenangan pasangan calon. Para informan kunci mencakup para pimpinan partai politik, pimpinan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD), Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah (Panwas Pilkada), sejumlah pengamat politik daerah, dan pimpinan redaksi dua surat kabar yang berpengaruh di daerah penelitian.

Penelitian ini menarik beberapa kesimpulan umum. Pertama, uang merupakan sarana yang diperlukan, tetapi tidak cukup untuk memastikan pasangan calon memenangkan persaingan pemilihan kepala daerah. Dari sejumlah sarana lain yang juga diperlukan, uang merupakan sarana yang paling penting untuk memenangkan calon kepala daerah, karena uang bisa diubah menjadi, atau ditukar dengan sarana-sarana lain yang diperlukan.

Kedua, semua potensi uang sebagai sarana pencapaian tujuan pasangan calon kepala daerah bisa diaktualisasi melalui dua cara, yaitu: (1) sejalan dengan norma, nilai dan aturan, atau (2) bertentangan dengan norma, nilai dan aturan. Praktik politik uang merupakan cara aktualisasi potensi instrumental uang yang bertentangan dengan norma, nilai dan aturan, tetapi sulit untuk dibuktikan, sehingga dinilai wajar bila dilakukan.

Ketiga, kemutlakan uang sebagai sarana pencapaian tujuan pasangan calon kepala daerah, memberi peluang bagi masuknya *Pengusaha-politisi Daerah* dalam ikut mengendalikan jalannya pemilihan kepala daerah. Dalam konteks hubungan antar pelaku dalam pemilihan kepala daerah, uang merupakan pengikat yang paling memastikan. Termasuk di dalamnya, adalah pengikat bagi calon kepala daerah kepada *Pengusaha-politisi Daerah*, yang nantinya mempengaruhi keputusan dan kebijakan publik yang dibuat kepala daerah sehingga menguntungkan pihak *Pengusaha-politisi Daerah*.

Keempat, pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat tidak dengan sendirinya meningkatkan legitimasi yuridis, etis dan sosiologis. Legitimasi etis sangat

ditentukan oleh mutu atau tingkat kedemokratisan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung. Semakin demokratik suatu pemilihan kepala daerah secara langsung, maka semakin tinggi peluang untuk mendapatkan kepala daerah yang memiliki tidak hanya legitimasi yuridis, tetapi juga legitimasi sosiologis dan legitimasi etis.

Kelima, identifikasi pemegang kekuasaan di tingkat lokal harus memperhatikan macam basis atau sumber kekuasaan. Dalam kaitan ini, sumber kekuasaan berupa materi atau uang cenderung lebih kuat bila dibandingkan dengan sumber kekuasaan berupa jabatan. Melalui pemilikan materi atau uang, seseorang bisa memegang kendali hampir sepenuhnya ke arah mana kebijakan alokasi sumberdaya publik akan dibawa. Ini dilakukan dengan menjadi *Pengusaha-politisi Daerah* yang mendanai pasangan calon kepala daerah dalam seluruh tahapan pemilihan kepala daerah, karena pada gilirannya pasangan kepala daerah terpilih akan terikat untuk membuat kebijakan publik yang menguntungkan *Pengusaha-politisi Daerah*.

Keenam, dalam pemilihan pejabat politik secara langsung seperti dalam Pemilu presiden, pemilihan gubernur, pemilihan bupati, dan pemilihan walikota, orang memilih bukan karena pertimbangan ideologi politik (*political ideology*) yang dalam konteks Indonesia adalah aliran politik, melainkan karena pertimbangan pragmatis, yang dalam konteks Indonesia adalah keuntungan langsung (*direct benefit*). Secara ringkas, bisa dikemukakan bahwa ketika elite politik dan ekonomi

terlibat dalam politik uang, maka para pemilih akar rumput terjebak dalam rasionalitas pragmatisme uang.

Secara khusus, berkenaan dengan makna uang dalam seluruh tahap pemilihan kepala daerah, disimpulkan bahwa seluruh pelaku yang terlibat dalam pemilihan kepala daerah secara langsung memaknai uang memang bukan sebagai satu-satunya alat untuk mencapai kemenangan. Namun demikian, bila dibandingkan dengan sarana lain, uang merupakan sarana yang paling menentukan. Makna uang dalam pemilihan kepala daerah secara langsung, tidak hanya secara subjektif diakui sangat penting oleh hampir semua pelaku yang terlibat dalam pemilihan kepala daerah, tetapi juga secara objektif menyumbang paling tinggi dalam proses pencapaian tujuan. Keyakinan bahwa uang merupakan syarat tak tergantikan dalam pemilihan kepala daerah serta uang bisa digunakan sebagai alat untuk menawar struktur sosial berupa norma perundang-undangan dan para penegak undang-undang, berimplikasi pada perlunya membenahi pandangan teoretik bahwa manusia bertindak senantiasa dibatasi oleh struktur sosial. Pada kenyataannya, manusia tidak hanya dipengaruhi oleh norma-norma sosial, tetapi juga cenderung menyiasati norma-norma sosial. Teori-teori tentang tindakan sosial, termasuk dalam kaitan ini tindakan politik, tidak bisa tidak harus menempatkan manusia sebagai tidak sekedar mereproduksi struktur sosial normatif.

Berkenaan dengan cara kerja praktik politik uang dalam pemilihan kepala daerah secara langsung, disimpulkan bahwa politik uang bekerja dengan cara mengubah atau menyiasati norma-norma, nilai-nilai sosial, gagasan tentang cara

berpolitik yang benar, dan bahkan hati nurani pemilih, serta berbagai kondisi situasional yang membatasi kemungkinan pencapaian tujuan. Ini dimungkinkan karena uang merupakan sarana yang luwes dan memiliki potensi untuk ditukar dengan sarana lain sesuai kebutuhan. Berbagai undang-undang, aturan dan konstitusi partai bisa diubah melalui praktik politik uang. Cara-cara dan sarana lain, dalam konteks pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, memang merupakan kondisi yang diperlukan (*necessary condition*) untuk kemenangan calon, namun bukan merupakan kondisi yang mencukupi (*sufficient condition*) untuk mengantarkan seorang calon menang dalam pemilihan.

Berkenaan dengan fungsi-fungsi praktik politik uang dalam pemilihan kepala daerah secara langsung, disimpulkan bahwa pada dasarnya praktik politik uang adalah menghilangkan atau sekurang-kurangnya mengurangi ketidak-pastian dalam usaha mencapai tujuan menurut tahapan pemilihan kepala daerah. Pada tahap awal, uang berfungsi memastikan bahwa bakal calon akan ditetapkan menjadi calon bupati atau kepala daerah. Pada tahap kampanye, uang berfungsi memastikan bahwa calon dikenal, dicitra baik, dan akhirnya diminati oleh calon pemilih. Pada tahap pemilihan, uang berfungsi memastikan bahwa pemilih berangkat mengikuti kegiatan pemilihan, dan menentukan pilihannya kepada calon yang memberikan uang atau barang lain yang bernilai uang. Pada tahapan pasca pemilihan, praktik politik uang berfungsi mengikat calon yang terpilih untuk memberikan perlakuan khusus kepada pihak yang menyediakan uang ketika dalam proses pencalonan dan pemilihan kepala daerah yang

dia ikuti. Secara laten, praktik politik uang berfungsi menyulitkan proses penegakan norma-norma sosial, termasuk norma-norma hukum.

Penelitian ini membawa implikasi teoretik khusus dalam memahami politik Indonesia melalui pengenalan konsep transisi pragmatis demokrasi Indonesia. Konsep ini pada dasarnya merupakan hasil abstraksi dari model teoretik substantif politik uang dalam pemilihan kepala daerah. Konsep transisi pragmatis demokrasi Indonesia ini mengandung serangkaian proposisi bahwa momentum transisi demokrasi di Indonesia: (1) dikendalikan oleh konspirasi elite ekonomi dan elite politik sehingga berbelok dari menuju kedaulatan rakyat ke arah kedaulatan uang, (2) ditandai oleh berkembangnya pragmatisme politik uang baik pada tingkat elite maupun massa pemilih, (3) ditandai oleh semakin terbatasnya pengaruh aliran dan ideologi politik dalam mempengaruhi perilaku memilih masyarakat, dan (4) ditandai oleh terpenuhinya legitimasi yuridis dan sosiologis pejabat politik terpilih, tetapi kurang terpenuhinya legitimasi etis dari pejabat politik terpilih.

Pada tingkat teorisasi umum, hasil penelitian ini memberikan implikasi terhadap model teoretik tindakan bertujuan. Model tindakan voluntaristik Parsons yang semula ditawarkan sebagai perspektif teoretik, tidak memadai untuk menjelaskan fenomena politik uang dalam pemilihan kepala daerah. Model teoretik Parsons perlu dihaluskan dengan: (1) menambahkan teori strukturalisme kapital Marx yang menegaskan arti penting kapital dalam membentuk perilaku masyarakat, dan (2) menyertakan teori agensi Mead yang menegaskan arti penting manusia sebagai agen

yang kreatif dalam meniyasati struktur sosial yang mereka hadapi baik yang terbentuk oleh norma sosial maupun kapital.

Implikasi pertama penelitian ini berkenaan dengan teori transisi demokrasi. Pada ranah perilaku politik, transisi demokrasi di Indonesia, sebagaimana tercermin pada Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, ditandai oleh kemunculan pragmatisme uang, sehingga (1) membelokkan arah transisi dari menuju kedaulatan rakyat ke arah kedaulatan uang, (2) menyuburkan perilaku politik pragmatik baik di kalangan elite politik maupun massa pemilih, dan (3) memudahkan pengaruh ideologi politik aliran terhadap perilaku memilih masyarakat.

Implikasi kedua berkenaan dengan penghalusan dimensi-dimensi kekuasaan, dari model dikotomik menuju model kontinum. Perubahan dari kekuasaan potensial menjadi aktual dipicu oleh dinamika politik. Di antara kekuasaan berdasar konsensus dan kekuasaan berdasar paksaan, terdapat kekuasaan berdasar pertukaran. Sejauh menyangkut moralitas publik, praktik politik uang menurunkan legitimasi moral kepala daerah terpilih, sehingga keluaran penggunaan kekuasaannya menjadi negatif. Selain kekuasaan berdasar jabatan dan karakteristik pribadi, juga terdapat jenis kekuasaan berdasar pemilikan kekayaan. Di antara kekuasaan implisit dan kekuasaan eksplisit, terdapat kekuasaan yang terasakan tetapi tak terbukti, sedangkan di antara kekuasaan langsung dan kekuasaan tak langsung, terdapat kekuasaan perantara yang selain lebih kuat, juga menyematani kedua jenis kekuasaan tersebut.

Implikasi ketiga berkenaan dengan teori basis kekuasaan. Dominasi elite ekonomi dalam struktur kekuasaan daerah mengubah pola kekuasaan, dari berbasis

kultural menjadi berbasis material. Fenomena ini memudahkan pengaruh ideologi politik aliran dan menyuburkan pragmatisme perilaku politik baik di kalangan elite maupun massa pemilih. Namun demikian, temuan penelitian ini menolak hipotesis determinisme *base* Marx atas *superstruktur*. Kekuatan ekonomi tidak mampu mengubah substansi sistem hukum, tetapi hanya mempengaruhi implementasi sistem hukum sejalan dengan kepentingan mereka.

Akhirnya, model tindakan voluntaristik Parsons yang semula ditawarkan sebagai perspektif teoretik, dinilai tidak memadai untuk menjelaskan fenomena politik uang dalam pemilihan kepala daerah. Model teoretik Parsons perlu dihaluskan dengan: (1) menambahkan teori strukturalisme kapital Marx yang menegaskan arti penting kapital dalam membentuk perilaku masyarakat, dan (2) menyertakan teori agensi Mead yang menegaskan arti penting manusia sebagai agen yang kreatif dalam menyiasati struktur sosial yang mereka hadapi baik yang terbentuk oleh norma sosial maupun kapital.

The Signification and Working Mechanism of Money Politics in the Winning of Local Political Leader Candidates

SUMMARY

Indonesia is entering a new era of democracy. Following the adoption of direct election system for President and Vice President, since year 2005, the local political leader is also elected directly by the people. The application of such direct election system is normatively aimed to: (1) improve the accessibility of the recruiting process of local political leader, (2) bring in a more legitimate local political leader, and (3) minimize the possibility the money politics in the election of local political leaders.

The phenomenon of direct election of local political leader during 2005-2006, however, shows the different fact. Money politics occurs in everywhere. In such local political context, it is the objectives of this research to: (1) discover the signification of money politics in the winning process of local political leader candidates, (2) to describe the way of money politics works in the winning process of local political leader candidates, (3) to specify the functions of money politics in the winning process of local political leader candidates.

A *kabupaten* district with high economic attractiveness was selected as the research site. A qualitative-descriptive analytical strategy was applied to analyze the gathered data in the form of formal document and published news, observational field

notes, and the records of in-depth interviews with all main actors and the key informants of the election of local political leader. The main actors cover applicant candidates and the candidates, and the money provider needed in the process of nominating and winning of the candidates. The key informants include the local leader of political party, the functionaries of Local Commission for General Election (*Komisi Pemilihan Umum Daerah*), Supervisory Committee of Local Political Leader Election (*Panitia Pengawas Pemilihan Umum Daerah*), a number of local politics observers, and senior editors of two local but influential newspapers in the research site.

The findings show that there are some sources of threat of money politics in Direct Election of Local Political Leader, namely: the tradition of money politics in village leader election, the habits in both Legislative and Presidential General Election, the difficulties in proving and effecting points of regulation on money politics, and the fact that the sanction of money politics do not influence the legality of the election process. A number of such threats have been anticipated, and have been tried to prevent systematically by establishing related regulations, and administering the supervisory committee and independent monitoring institutions.

The configuration of political power in the research site is characterized by the domination of nationalist and religion based parties. They are The Indonesian Democratic Party-Struggle (*Partai Demokrasi Indonesia – Perjuangan*), the National Awakening Party (*Partai Kebangkitan Bangsa*), and Functional Group Party (*Partai Golongan Karya*). The community power structure in the research site is dominated

by economic elites that control both political society, civil society and communal society.

Every member of Local Commission for General Election in this research site comes and gets support from certain social organization or political party. Some member and chairperson of the Commission in this research site tend to stand up for certain applicant candidates and or candidates. Such tendencies of the Commission are used by the candidates and their supporters to justify their insincerity and collusion.

In relation to the signification of money politics , it is concluded that money politics represents the way of making the instrumental potentials of money actual which incompatible with the norms, values, and other correct political behaviour, but it is difficult to prove so that makes it seen as normal. It is evident that money is the most necessary means to win the very tight rivalry in local political leader election since it can be converted into or exchanged with the other necessary means.

The absolute nature of money as a means in attaining the goal of local political leader candidates, gives the opportunity for the political croupier to enter and intervene the process local political leader election. In the context of the relationship between the actors of local political leader election, money serves as the most certain binding. Included in such binding is between the elected local political leader and the political croupier which in turn will influence the public policy decision made by the elected political leader so that gives special advantages to the political croupier.

In relation to the working mechanism of money politics, it is concluded that with money provided by the political croupier, the candidates of local political leader and the political croupier: (1) alter or negotiate the norms, social values, and other ideal ideas on the nomination and efforts to make candidates win, (2) blunt the process of effecting the norms, social values, and other ideal ideas by the commission for general election, the supervisory committee, and the independent monitoring institutions, (3) alter or dictate the political choice of voters towards certain candidates, and (4) to be the most important fastener between the people involved in the local political leader election.

In term of the functions, it is concluded that money politics function to eliminate or at least to lessen the uncertainties in the efforts to attain a chain of objectives according to the steps of local political leader election. In the early stage, money politics functions to make certain that the applicant candidate is fixed as the candidates of local political leader.

At the campaign step, money politics function to ensure that candidates are publicly recognized, have good image, and are finally interesting for the voters. At the voting step, money politics function to ensure that voters turn out to participate in the election, and decide to vote for the candidates who gave money or its derivations. At the post election step, money politics function to bind the winning candidates to give special treatment to their money provider.

The first implication of this research is on the transition to democracy. At the political behavior domain, the democratic transition in Indonesia, as reflected in the

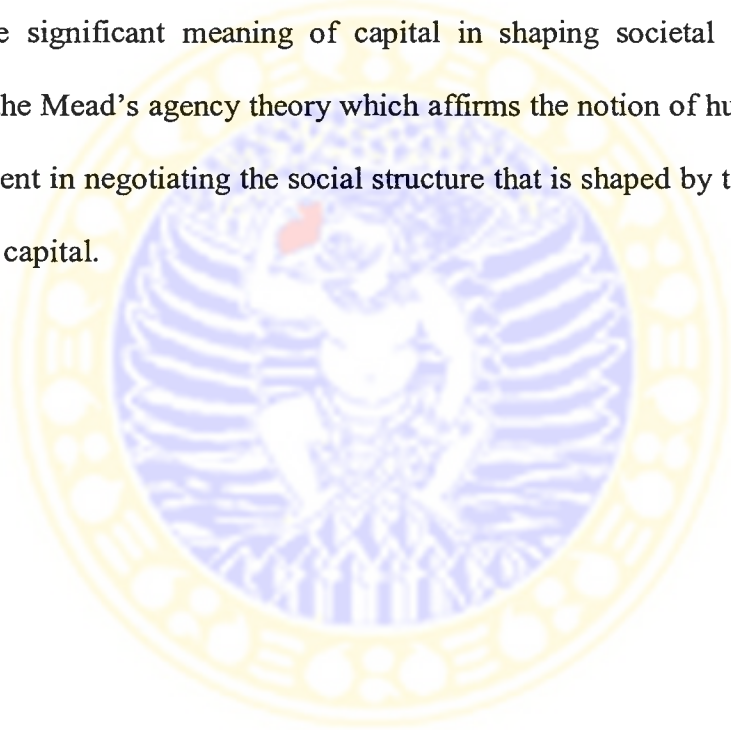
direct local leader election, is characterized by the emergence of money-oriented pragmatism, so that: (1) directing the transition from people to money sovereignty oriented transition, (2) fertilizing pragmatic political behavior both among the elite and the massive voters, (3) and lessening the influence of political ideology upon the peoples' electoral behavior.

The second implication is on the refinement of the dimension of power, from dichotomous model to the continuum one. The change from potential to actual power is triggered by dynamics of political life. There is exchange-based power which is located between the consensus-based and coercion-based power. In term of public morality, the practice of money politics will result in less legitimated local political leader, so that output of the usage of the power also tend to be negative. There is property-based power which is located between the occupation-based power and personality-based power. There is a type of sensible but unproven power which is located between the implicit and explicit power. There is a type of liaison power which is stronger than, and bridges the direct and non-direct power.

The third implication is on the theory of the basis of power. The domination of economic elite in local power structure affects the basis of power, from cultural-based power to material-based power. This phenomenon lessens the popularity of political ideologies, and fertilizing the pragmatism in elite's and mass' political behavior. The findings are, however, rejects the Marx's hypothesis of base determinism over the superstructure. The economic forces are unable to alter the

substance of legal system, but they are still powerful in influencing the implementation of the legal system in line with their interests.

Finally, the Parsons' theory of voluntary action which was offered as theoretical perspective is consequently insufficient to explain the phenomena of money politics in the local political leader election. Parsons' theoretical model needs to be advanced by: (1) adding the Marx's theory of capital structuralism which affirms the significant meaning of capital in shaping societal behavior, and (2) involving the Mead's agency theory which affirms the notion of human beings as the creative agent in negotiating the social structure that is shaped by the social norms as well as the capital.



The Signification and Working Mechanism of Money Politics
in the Winning of Local Political Leader Candidates

ABSTRACT

At the legal system domain, the democratic transition in Indonesia is characterized by a change in local leader election system, from a non-direct election by the member of representative body to direct election by people. The application of direct election system in local political leader recruitment is normatively aimed to: (1) improve the accessibility of the recruiting process of local political leader, (2) bring in a more legitimate local political leader, and (3) minimize the possibility the money politics in the election of local political leaders. The phenomenon of direct election for local political leader during 2005-2006, however, shows the different fact. Money politics occurs in everywhere.

Defining politics as the struggle for power, this research is intended to: (1) discover the signification of money politics in the winning process of local political leader candidates, (2) to describe the way of money politics works in the winning process of local political leader candidates, (3) to specify the functions of money politics in the winning process of local political leader candidates.

A *kabupaten* district with high economic attractiveness was selected as the research site. A qualitative-descriptive analytical strategy was applied to analyze the gathered data in the form of formal document and published news, observational field notes, and the records of in-depth interviews with all main actors and the key informants of the election of local political leader.

The findings show a number of threats of money politics have been anticipated, and have been tried to prevent systematically by establishing related regulations, and administering the supervisory committee and independent monitoring institutions. It is evident that money is the most necessary means to win the very tight rivalry in local political leader election since it can be converted into or exchanged with the other necessary means. The absolute nature of money as a means in attaining the goal of local political leader candidates, gives the opportunity for the political croupier to enter and intervene the process local political leader election. In the context of the relationship between the actors of local political leader election, money serves as the most certain binding. Such binding will influence the public policy decision made by the elected political leader so that gives special advantages to the political croupier.

The first implication of this research is on the transition to democracy. At the political behavior domain, the democratic transition in Indonesia, as reflected in the