

Pengantar:
Abhan (Ketua Bawaslu RI)



PEMBIAYAAN PEMILU DI INDONESIA

Editor: Mada Sukmajati dan Aditya Perdana

Aditya Perdana
Ahsanul Minan
Arya Budi
August Mellaz
Burhanuddin Muhtadi
Devy Dhian Cahyati
Donal Fariz
Firdaus Ilyas
Fitriyah
Harlitus Berniawan Telaumbanua
Haryanto
Heroik Mutaqin Pratama
Khoirunnisa Nur Agustyati
Laila Kholid Alfirdaus
Mada Sukmajati
M. Afifuddin
Usep Hasan Sadikin
Wegik Prasetyo
Yohan Wahyu
Yonatan Hans Luter Lopo
Yusfitriadi





Pembiayaan Pemilu di Indonesia

**PEMBIAYAAN PEMILU
DI INDONESIA**

VI + 307 Halaman ; 17,5 x 250 cm
ISBN: 978-602-52045-3-1

Editor

Mada Sukmajati dan Aditya Perdana

Diterbitkan:

BAWASLU

**Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik
Indonesia**

Jl. MH. Thamrin No. 14 Jakarta Pusat 10350

Cetakan Pertama Desember 2018

Tim Penyusun

Pengarah

Abhan
Mochammad Afifuddin
Ratna Dewi Pettalolo
Fritz Edward Siregar
Rahmat Bagja

Editor

Mada Sukmajati dan Aditya Perdana

Penulis

Aditya Perdana
Ahsanul Minan
Arya Budi

Pembina

Gunawan Suswantoro

August Mellaz
Burhanuddin Muhtadi
Devy Dhian Cahyati

Penanggung Jawab

Ferdinand Eskol Tiar Sirait
Masykurudin Hafidz

Donal Fariz

Firdaus Ilyas

Fitriyah

Harlitus Berniawan Telaumbanua

Ketua

Ilham Yamin

Haryanto

Heroik Mutaqin Pratama

Khoirunnisa Nur Agustyati

Wakil

Nugroho Noto Susanto
Muhammad Zaid
Muhammad Ihsan
Deytri Aritonang
Eko Agus Wibisono
R. Alief Sudewo
Djoni Irfandi

Laila Kholid Alfirdaus

Mada Sukmajati

M. Afifuddin

Usep Hasan Sadikin

Wegik Prasetyo

Yohan Wahyu

Yonatan Hans Luter Lopo

Yusfitriadi



Diterbitkan oleh

Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik
Indonesia

Jl. MH. Thamrin No. 14 Jakarta Pusat 10350

Cetakan Pertama Desember 2018



Kata Pengantar

Abhan

(Ketua Badan Pengawasan Pemilihan Umum Republik Indonesia)

Di Indonesia sampai saat ini, salah satu topik yang krusial dalam setiap pemilihan umum (pemilu) adalah menyangkut pembiayaan pemilu. Pembiayaan tersebut meliputi dimensi penerimaan, pengeluaran dan/atau pengelolaan dana. Meskipun bukan satu-satunya, pembiayaan pemilu biasanya difokuskan pada berbagai isu dalam pendanaan kampanye. Isu utama dalam pembiayaan pemilu dan pendanaan kampanye adalah jaminan dari penegakan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Keduanya akan sangat menentukan penyelenggaraan pemilu yang berintegritas dan berkeadilan. Tidak saja terjadi di Indonesia, isu ini juga menjadi isu global yang juga terjadi di negara-negara lain, bahkan di negara-negara dengan demokrasi yang sudah mapan.

Jaminan penegakan prinsip transparansi dan akuntabilitas masih belum dapat dilakukan secara sepenuhnya dalam pemilu-pemilu yang sudah diselenggarakan di negeri ini, baik di pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres) secara langsung, di pemilihan legislatif (pileg), maupun di pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak. Secara umum, isu transparansi dan akuntabilitas ini disebabkan oleh setidaknya tiga faktor, yaitu keterbatasan regulasi yang ada, lemahnya penegakan regulasi, dan masih lemahnya kemauan politik (*political will*) dari semua pemangku kepentingan. Isu ini kemudian membawa berbagai konsekuensi. Dari sisi peserta pemilu, isu ini berdampak pada ketidaksetaraan antar peserta pemilu dan semakin meningkatnya biaya politik dalam rangka menjadi seorang wakil rakyat baik di lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif. Dari sisi penyelenggara pemilu, isu ini berdampak pada inefisiensi anggaran dalam penyelenggaraan pemilu, termasuk pilkada, meskipun pilkada telah dilakukan secara serentak. Sedangkan dari sisi pemilih, fenomena maraknya praktek politik uang juga menjadi isu utama dalam penyelenggaraan setiap pemilu. Buku bunga rampai

ini hadir untuk mengeksplorasi berbagai isu tersebut.

Menyongsong pemilu serentak 2019, Bawaslu bertekad menegakkan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Sebagai bagian dari tugas dan wewenangnya, Bawaslu melakukan pengawasan dalam pelaporan dana kampanye yang disampaikan oleh para peserta pemilu. Bawaslu juga terus berupaya untuk menghilangkan praktik-praktik politik uang di setiap pemilu. Secara umum, fokus kami adalah dalam konteks kepatuhan, kebenaran, dan juga transparansi dari dana kampanye. Hal ini dilakukan dengan melakukan pengawasan terkait dengan bagaimana sumber-sumber dana kampanye tersebut dilaporkan dan penggunaan akun rekening khusus dana kampanye tersebut dalam melacak penyumbang dana-dana kepada partai politik ataupun para caleg.

Sedangkan secara khusus, kami memiliki fokus dalam empat strategi pengawasan dana kampanye. Pertama, pengawasan terhadap Laporan Awal Dana Kampanye (LADK). Adapun strategi yang dilakukan adalah dengan memastikan adanya kepatuhan peserta pemilu dalam pelaporan LADK kepada KPU sesuai waktu yang ditetapkan oleh UU dan memastikan laporan dana kampanye yang disampaikan sesuai dengan format yang ditetapkan oleh KPU dan ditayangkan di laman resmi KPU dan papan pengumuman yang ada dengan jelas. Kedua, pengawasan terhadap Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK). Hal ini dilakukan dengan memastikan LPSDK ini ditulis sesuai dengan format yang telah ditetapkan KPU dan menyampaikan laporan tersebut di laman website KPU dan papan pengumuman yang ada. Di samping itu, Bawaslu juga mengecek dan menelusuri sumber sumbangan yang ada dengan jumlah maksimal yang telah ditetapkan oleh UU. Ketiga, pengawasan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) dengan melakukan penelusuran terhadap laporan yang telah disampaikan untuk melihat kesamaan antara penyumbang yang dilaporkan dengan identitas penyumbangannya. Keempat, pengawasan terhadap proses audit laporan dana kampanye. Untuk ini, Bawaslu fokus dalam dua hal, yaitu memastikan Kantor Akuntan Publik (KAP) tidak berafiliasi dengan partai politik atau caleg tertentu dan juga tidak memiliki cacat integratif menurut asosiasi. Di samping itu, Bawaslu memperhatikan secara rinci bagaimana proses audit yang dilakukan oleh KAP sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Bawaslu dapat melakukan audit investigasi apabila ada hal-hal yang mencurigakan dalam proses pelaporan dana kampanye tersebut.

Sebagai bagian dari upaya pencegahan terkait pelanggaran dalam pembiayaan pemilu dan kampanye, Bawaslu merasa sangat terhormat dapat berkontribusi dalam publikasi buku bunga rampai ini. Sebagian bab dalam buku bunga rampai ini merupakan hasil riset yang mengandalkan pada data sekunder. Sebagian lain mengandalkan pada data primer melalui penelitian lapangan. Beberapa bab bahkan

merupakan pengembangan dari naskah disertasi para penulisnya. Untuk itu, kami mengucapkan terima kasih seluas-luasnya kepada para editor dan para penulis yang telah meluangkan waktunya dalam proses penyusunan buku bunga rampai ini. Kami juga mengucapkan terimakasih sebesar-besarnya kepada para kolega kami yang telah bersedia untuk menjadi *reviewer* bagi naskah awal buku ini, yaitu Dr. Andreas Ufen dari *German Institute of Global and Area Studies* (GIGA) dan Dr. Leo Agustino dari Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.

Dalam tataran teoritik, semoga buku bunga rampai ini akan ditindaklanjuti ke berbagai aktivitas riset dan publikasi terkait dengan tema pembiayaan pemilu oleh para akademisi. Dalam tataran praktis, semoga buku ini dapat menguatkan minat dan ketertarikan dari semua pihak dalam ikut serta mengawasi dana kampanye untuk Pemilu serentak 2019 dan pilkada serentak nanti. Akhirnya, tak ada gading yang tak retak. Untuk itu, kami menyampaikan permohonan maaf atas segala kekurangan selama memberikan fasilitas untuk menghantarkan buku bunga rampai ini agar dapat diakses oleh publik secara luas. Selamat membaca. ■



Daftar Isi

Kata Pengantar	
Abhan (Ketua Bawaslu RI)	I
Daftar Isi	V
Bab 1 Pendahuluan: Pembiayaan Pemilu di Indonesia <i>Mada Sukmajati dan Aditya Perdana</i>	1
Bab 2 Manipulasi Dana Kampanye Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden <i>Donal Fariz dan Firdaus Ilyas</i>	25
Bab 3 Partai Politik, Sistem Proporsional Terbuka, dan Pembiayaan Kampanye Pada Pileg 2014 <i>Absanul Minan</i>	47
Bab 4 Personal Vote, <i>Candidate-Centered Politics</i>, dan Pembiayaan Pileg 2014 <i>August Mellaḡ</i>	73
Bab 5 Komoditas Demokrasi: Efek Sistem Pemilu terhadap Maraknya Jual Beli Suara <i>Burhanuddin Muḡtadi</i>	95

Bab 6 Analisis Dana Kampanye Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD): Kasus di Tujuh Provinsi dalam Pemilu 2014 <i>Aditya Perdana dan Harlitus Berniawan Telaumbanua</i>	119
Bab 7 Pembiayaan Kampanye Calon Usungan Partai Politik di Pilkada: Kasus Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun 2018 <i>Haryanto, Dery Dhan Cahyati, dan Yonatan Hans Luter Lopo</i>	141
Bab 8 Kampanye Padat Modal oleh Calon Perseorangan: Studi Kasus Pilkada Kota Madiun 2018 <i>Arya Budi, Mada Sukmajati, dan Wegik Prasetyo</i>	163
Bab 9 Botoh dan Pembiayaan Pilkada Alternatif <i>Fitriyah dan Laila Kholid Alfirdaus</i>	185
Bab 10 Audit Dana Kampanye Pilkada Serentak 2015 di Indonesia: Studi Kasus di 11 Kabupaten/Kota <i>Yusfitriadi</i>	203
Bab 11 Politik Anggaran di Pilkada: Studi Perbandingan Besaran Anggaran Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2018 Petahana dan Non-Petahana di 17 Provinsi <i>Heroik M. Pratama, Khoirrunisa Agustiyati, dan Usep Hasan Sadikin</i>	225
Bab 12 Politik Uang dalam Bingkai Opini Publik <i>Yohan Wahyu</i>	255
Bab 13 Pengawasan Pembiayaan Pemilu 2019: Mengatasi Ruang Kosong <i>M. Afifuddin</i>	279
Biodata Penulis	305



Bab 1

Pendahuluan: Pembiayaan Pemilu di Indonesia

Mada Sukmajati dan Aditya Perdana

Sejak periode Reformasi, Indonesia telah berhasil menyelenggarakan berbagai jenis pemilihan umum (pemilu) secara berkala. Pemilu presiden (pilpres) telah berlangsung di tahun 2004, 2009 dan 2014. Sedangkan pemilu legislatif (pileg) DPD, DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota telah diselenggarakan sejak tahun 1999, 2004, 2009 dan sampai tahun 2014. Pemilihan kepala daerah (pilkada) juga secara langsung telah diselenggarakan sejak tahun 2005 dan penyelenggaraan pilkada secara serentak sejak tahun 2015, 2017, dan 2018. Di tahun 2019, Indonesia menyelenggarakan pilpres dan pileg secara serentak untuk pertama kalinya.

Meskipun berbagai pemilu yang telah dinilai demokratis oleh banyak pihak telah diselenggarakan secara berkala, namun pertanyaan-pertanyaan terkait dengan pembiayaan pemilu sampai saat ini belum dapat terjawab dengan tuntas. Berapa sebenarnya penerimaan yang diperoleh oleh peserta pemilu dalam rangka menyukseskan pencalonan mereka? Darimana saja penerimaan tersebut diperoleh? Berapa sebenarnya pengeluaran yang harus dialokasikan oleh peserta pemilu? Untuk alokasi apa saja pengeluaran tersebut? Bagaimana peserta pemilu mengelola dana dalam rangka meraup dukungan? Juga, bagaimana dengan pembiayaan dan pengelolaan pemilu dari sisi penyelenggara? Buku bunga rampai ini, yang disusun oleh mereka yang selama ini telah menekuni topik tentang pembiayaan pemilu, berusaha untuk memberikan jawaban atas berbagai pertanyaan tersebut.

Uang dan Pemilu

Peran dan fungsi uang dalam pemilu adalah sangat penting dalam kajian dalam ilmu sosial, khususnya ilmu politik, ilmu hukum, dan ilmu ekonomi. Topik ini sangat terkait dengan berbagai isu transparansi dan akuntabilitas dalam rangka mendorong perwujudan pemilu yang berintegritas (Norris 2014). Topik ini juga sangat terkait dengan konsep keadilan pemilu (Ayoub dan Ellis (Ed.) 2010), lebih spesifik lagi tentang dimensi kontestasi dan partisipasi dalam mewujudkan pemilu yang berjalan dengan jujur dan adil (Potter dan Tavits 2013).

Fungsi utama dari pemilu adalah sebagai instrumen untuk sirkulasi kekuasaan dalam rangka rekrutmen untuk mengisi jabatan-jabatan publik. Dari sisi peserta pemilu, kandidasi dan mobilisasi dukungan menjadi aktivitas utama dari pemilu. Proses kandidasi dan mobilisasi dukungan ini kemudian sangat terkait dengan pengelolaan sumberdaya yang dimiliki oleh masing-masing peserta pemilu. Hal ini seperti yang dikatakan oleh Alexander (1989, 9-23) bahwa pentingnya memahami peran dan fungsi uang dalam politik adalah terletak pada bagaimana uang dimanfaatkan oleh para calon untuk mendapatkan pengaruh, untuk dirubah menjadi sumberdaya dalam bentuk lain, atau untuk digunakan bersamaan dengan sumberdaya lain untuk mencapai kekuasaan politik. Dari sisi penyelenggara pemilu, peran dan fungsi uang sangat terkait dengan pembiayaan untuk penyelenggaraan pemilu. Sedangkan dari sisi pemilih, pembiayaan pemilu sangat terkait dengan upaya para peserta pemilu untuk mempengaruhi keputusan pemilih, misalnya dalam bentuk pembelian suara.

Peran dan fungsi uang dalam pemilu memunculkan berbagai problematika. Hal ini tidak saja dialami oleh negara demokrasi baru, tapi juga negara-negara dengan demokrasi yang sudah mapan. Beberapa kajian, misalnya kajian dari Falguera et.al (2014) dan Bryan dan Baer (2005), mengidentifikasi beragam isu terkait dengan uang di dalam politik. Poin pertama adalah soal biaya politik yang mahal. Hal ini salah satunya disebabkan oleh semakin berkembangnya fenomena profesionalisasi politik dan kampanye. Kedua, semakin rendahnya dukungan finansial dari kelompok akar rumput terhadap para politisi. Hal ini kemudian berimplikasi pada ketergantungan peserta pemilu kepada donatur swasta dan negara. Ketiga, maraknya praktek pembiayaan gelap, dimana sumber penerimaan menjadi tidak jelas. Keempat, keinginan kelompok bisnis dalam memberikan dukungan pembiayaan untuk kampanye kepada para calon dengan kompensasi dan harapan akan adanya keuntungan kepada kelompok-kelompok bisnis itu manakala calon-calon tersebut berhasil mendapatkan jabatan-jabatan publik. Kelima, ketidaksetaraan akses terhadap sumber-sumber pembiayaan. Keenam, dominasi atas sumberdaya negara oleh beberapa calon saja. Ketujuh, lemahnya penegakan regulasi atau aturan main, terutama oleh lembaga penyelenggara pemilu dan para pemangku kepentingan terkait. Kedelapan, reformasi pembiayaan

pemilu sangat didominasi oleh para pembuat kebijakan yang sekaligus merupakan peserta pemilu itu sendiri sehingga regulasi dibuat sedemikian rupa sehingga akan menguntungkan secara langsung bagi para pembuat regulasi tersebut. Terakhir, problematika transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan di internal partai-partai politik.

Problem yang serupa juga terjadi di dalam pembiayaan pemilu dan kampanye di Indonesia. Isu ini kemudian melahirkan rentetan isu berikutnya. Dari sisi peserta pemilu, prinsip transparansi dan akuntabilitas sangat terkait dengan bagaimana isu kesamaan kesempatan untuk berpartisipasi dalam pemilu (*political equity*), politik yang berbiaya tinggi (*high cost politics*), dan dukungan finansial dari para donatur dapat mendorong terjadinya korupsi politik yang dilakukan para politisi di legislatif dan eksekutif. Dari sisi penyelenggara pemilu, prinsip transparansi dan akuntabilitas dapat dibuktikan dalam pembiayaan pemilu yang bersumber dari negara melalui APBN dan APBD serta desain pelaporan dana kampanye dari para peserta pemilu mendorong prinsip-prinsip tersebut. Sedangkan dari sisi pemilih, persoalan transparansi dan akuntabilitas menjadi pertanyaan penting manakala berkembangnya transaksi politik uang.

Isu-isu tersebut sangat berpengaruh pada tingkat kepercayaan publik terhadap partai politik, pemilu, dan lembaga legislatif serta lembaga eksekutif. Hal ini terlihat dari, misalnya, hasil jejak pendapat dari beberapa lembaga survey yang menunjukkan rendahnya tingkat kepercayaan publik terhadap partai politik dan parlemen. Selain itu, juga terdapat kecenderungan menguatnya persepsi publik bahwa hanya orang yang memiliki dana yang banyak yang dapat bertarung dalam pemilu. Publik juga bersikap semakin apatis dengan penyelenggaraan pemilu yang menelan biaya yang sangat besar, namun pemilu ternyata menghasilkan pejabat-pejabat publik dengan kinerja politik yang sangat rendah, termasuk di dalamnya problem korupsi politik. Tingkat kepercayaan publik terhadap pemilu juga semakin menurun manakala praktek-praktek politik uang juga semakin marak dari pemilu ke pemilu.

Sebenarnya, sejauh ini sudah terdapat beberapa studi yang membahas topik pembiayaan pemilu di Indonesia. Namun demikian, sebuah kajian yang bersifat komprehensif ternyata masih langka. Selain bertujuan untuk memperkaya kajian dalam topik pembiayaan pemilu, buku ini juga berusaha untuk melanjutkan beberapa kajian yang telah ada. Sebagai contoh, studi Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (Perludem) yang memfokuskan pada pileg dan pilpres di tahun 2004 dan 2009 serta pilkada di beberapa daerah di tahun 2005 dan 2010 yang menyatakan bahwa masih lemahnya penegakan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pembiayaan pemilu. Hal ini dikarenakan problematika tersebut dalam regulasi, implementasi dan penegakan regulasi (Supriyanto dan Wulandari 2013). Dengan fokus pada Pileg 2014 di Provinsi Kalimantan Selatan, Lampung dan Maluku, kajian dari Jaringan

Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) menemukan beberapa hal penting dalam pembiayaan kampanye, yaitu tidak ada satu pun partai politik di setiap tingkatan yang menyerahkan rekening dana kampanye sebagai salah satu persyaratan untuk dapat menjadi partai politik peserta pemilu, ketidakpatuhan para caleg dalam melaporkan dana kampanye, dan KPU di tingkat provinsi cenderung tidak terbuka dalam hal memberikan informasi laporan dana kampanye (Minan dan Badoh 2014).

Selain itu, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga telah melakukan kajian terkait dengan pembiayaan kampanye di Pilkada 2015 (KPK 2015) dan di Pilkada 2017 (KPK 2017). Adapun temuan menarik dalam kedua kajian KPK tersebut adalah bahwa calon dari partai politik menghabiskan dana lebih besar daripada calon perseroangan. Selain itu, kajian-kajian tersebut menemukan bahwa semakin banyak para calon yang mengeluarkan dana kampanye melebihi batasan yang telah ditentukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan semakin banyak pula para calon yang menerima sumbangan lebih dari yang dilaporkan dalam LPSDK (Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye). JPPR juga telah mengkaji pembiayaan kampanye dalam pelaksanaan Pilkada 2015 di sembilan kota dan kabupaten. Adapun temuan menarik dari studi tersebut adalah calon yang bertarung dalam pilkada menggunakan rekening pribadi daripada rekening khusus dana kampanye, adanya pengeluaran kampanye yang melanggar regulasi, dan metode audit kepatuhan kurang memberikan aspek investigasi (Hafidz 2016). Senada dengan kajian-kajian tersebut, Mietzner berargumen bahwa para calon cenderung melanggar regulasi pengelolaan dana kampanye. Kecenderungan ini disebabkan oleh lemahnya penegakan regulasi baik yang dilakukan oleh lembaga penyelenggara, maupun pihak terkait (seperti kepolisian dan kejaksaan) serta lemahnya kontrol dari gerakan masyarakat sipil terhadap isu transparansi pembiayaan kampanye di pilkada (Mietzner 2011, 123-138).

Pembiayaan Pemilu

Dalam peta literatur yang telah ada, terdapat setidaknya dua konsep besar yang membungkus topik peran dan fungsi uang dalam politik, yaitu pembiayaan politik dan pembiayaan kampanye. Kedua istilah tersebut seringkali digunakan secara tumpang tindih. Falguera et al (2014: 2), misalnya, mendefinisikan “pembiayaan politik” sebagai *the (legal and illegal) financing of ongoing political party activities and electoral campaigns (in particular, campaigns by candidates and political parties, but also by third parties)*. Dalam studi-studi komparasi yang lain, misalnya yang dilakukan oleh Scarrow (2007), fokus dalam topik pembiayaan partai politik biasanya adalah pada sumber penerimaan dana yang didapatkan oleh partai politik, misalnya dari iuran anggota, subsidi negara, dan kontribusi para donatur. Sedangkan fokus dalam topik pembiayaan kampanye berpusat pada bagaimana dan kapan pengelolaan dana kampanye. Dengan demikian, pembiayaan politik merujuk pada sebuah aktivitas yang terintegrasi antara pembiayaan

untuk partai politik dan pembiayaan untuk kampanye peserta pemilu (partai politik dan calonnya) pada dimensi penerimaan dan dimensi pengeluaran.

Dalam literature yang lain, van Biezen (2003) membangun definisi yang berbeda. Alih-alih menggunakan istilah “pembiayaan politik”, dia menggunakan dua istilah yang berbeda, yaitu “pembiayaan partai politik” dan “pembiayaan kampanye pemilu.” Dalam uraiannya, van Biezen secara tidak langsung membedakan dua istilah karena keduanya adalah dua dimensi yang berbeda. Pembiayaan partai politik sangat terkait dengan isu sumber pendanaan partai politik, apakah dari anggota atau dari subsidi negara. Sedangkan pembiayaan kampanye sangat terkait dengan isu pembelanjaan dari sisi kandidat dalam rangka memobilisasi pencalonannya di dalam sebuah pemilu. Lebih jauh, van Biezen juga menjelaskan bahwa terdapat dimensi penerimaan, pengeluaran, dan pengelolaan, baik di dimensi pembiayaan partai politik, maupun di dimensi pembiayaan kampanye pemilu.

Beragamnya definisi dan kajian tentang pembiayaan politik dan pembiayaan kampanye sangat dipengaruhi oleh relasi antara partai politik dan calon di dalam pemilu. Dengan membandingkan antara negara-negara di Eropa Barat dan di Amerika Utara, Nassmacher (2009) menjelaskan dua model yang berbeda berdasarkan dimensi organisasi partai politik dan dimensi elektoral. Di banyak negara di Eropa Barat, partai politik mendapat subsidi dari negara sebagai salah satu sumber penerimaan untuk menjalankan organisasi partai politik. Partai politik kemudian membiayai para calonnya untuk melakukan kampanye. Hal ini dilakukan agar materi program dari para calon yang sesuai dengan ideologi dan platform partai politik dapat tersampaikan kepada pemilih. Dengan demikian, tradisi Eropa Barat mengedepankan peran dari partai politik sebagai sebuah lembaga yang mengatur pembiayaan dalam pemilu. Sementara itu, di negara-negara di kawasan Amerika Utara, partai politik tidak banyak mendapat subsidi dari negara. Namun demikian, para calon diperbolehkan untuk membiayai aktivitas kampanyenya sendiri untuk dapat mempengaruhi publik. Oleh karenanya, tradisi Amerika Utara mengedepankan peran individual calon dalam pembiayaan kampanye.

Sebagai contoh, di Amerika Serikat, pada pemilu 2004, seorang calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (*House of Representative*) dan Senat memerlukan dana yang tidak sedikit untuk menang (Bryant 2007). Seorang petahana akan mudah untuk mengumpulkan dana yang dibutuhkan untuk memenangkan kursi yang diinginkan dibandingkan lawannya yang non-petahana. Biaya yang dikeluarkan memang lebih banyak untuk mempopulerkan si calon ketimbang partai politik pengusungnya, seperti iklan di koran dan TV, poster, pin, dan pertemuan-pertemuan dengan konstituen lainnya. Sementara itu, bila dibandingkan dengan pembiayaan yang sepenuhnya dilakukan oleh partai politik seperti Jerman, misalkan, ada beberapa hal yang berbeda

untuk diperhatikan. Karena partai politik mendapatkan dana dari pemerintah, maka partai-partai politik pun sepenuhnya bertanggung jawab dalam pembiayaan kampanye para calon mereka (Palmer 2009). Terkait dalam masa kampanye pemilu, pemerintah pun juga mengatur secara rinci tentang penyebaran spot berita dan iklan di radio dan televisi yang tentu ini menjadi bagian fasilitasi negara terhadap kampanye pemilu.

Lantas, bagaimana dengan di Indonesia? Secara regulasi, pengelolaan dana di partai politik diatur di dalam UU tentang Partai Politik. Sedangkan pengelolaan dana untuk kampanye pemilu diatur di dalam UU tentang Pemilu dan UU tentang Pilkada. Dengan demikian, pengelolaan dana di partai politik merupakan wilayah yang berbeda dengan pengelolaan dana untuk kampanye di pemilu.

Dalam kajiannya, Mietzner (2007, 2015) menjelaskan bahwa pengelolaan dana di partai politik di Indonesia bersifat sangat oligarkhis, dimana sumber pendanaan berasal dari donator kelompok usaha yang bisa memonopoli kerja politik si kandidat setelah berkuasa nanti. Selain itu, partai politik juga mendapat subsidi dari negara dengan jumlah yang sangat terbatas. Tidak ada partai politik di Indonesia yang dapat mengumpulkan sumber penerimaan dari iuran anggota. Dalam prakteknya, jumlah terbesar dana yang diterima oleh partai politik di Indonesia dari berbagai sumber ini kemudian digunakan untuk menjalankan roda organisasi administrasi partai politik. Sedangkan alokasi dana untuk keperluan kampanye politik tidak banyak yang biasanya digunakan untuk sosialisasi partai politik di sepanjang waktu dan untuk kampanye partai politik di periode pemilu.

Selain pembiayaan partai politik, di Indonesia juga dikenal istilah pembiayaan kampanye. Dari sisi regulasi, istilah ini merujuk hanya pada periode tahapan kampanye sebagai hanya salah satu tahapan dari sebuah tahapan panjang pemilu di Indonesia, mulai dari tahapan perencanaan program dan anggaran sampai dengan tahapan pelantikan para pejabat yang terpilih. Secara umum, para peserta pemilu biasanya diwajibkan oleh lembaga penyelenggara pemilu untuk membuat rekening khusus dana kampanye. Peserta pemilu kemudian diwajibkan untuk membuat laporan awal dana kampanye, laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye (yang dilakukan di akhir periode kampanye), dan laporan sumbangan dana kampanye. Inilah yang kemudian menjadi fokus kajian dari pembiayaan kampanye.

Topik pembiayaan kampanye dengan demikian tidak menjangkau proses pencalonan yang pada umumnya dilakukan di internal partai politik. Padahal, secara praktis, para calon sebenarnya telah mengelola dana (penerimaan dan pengeluaran) dalam proses pencalonan ini. Dalam konteks pilkada, bahkan banyak disinyalir bahwa para calon telah mengeluarkan dana untuk mendapatkan tiket pencalonan. Hal ini disebabkan pasangan calon membutuhkan dukungan koalisi partai untuk menjadi calon resmi dan memperoleh tiket maju dalam gelanggang pilkada. Hal

yang sama juga terjadi di dalam konteks pilpres dan pileg.

Istilah pembiayaan kampanye juga cenderung mengandung bias, yaitu hanya fokus pada peserta pemilu. Padahal, pembiayaan kampanye juga melibatkan peran dan kewenangan dari lembaga penyelenggara pemilu. Di Indonesia, problematika terkait dengan transparansi dan akuntabilitas dari pengelolaan dana kampanye juga terjadi di wilayah lembaga penyelenggara pemilu. Selain itu, pembiayaan kampanye juga sangat terkait dengan peran pemilih dalam mendukung calon. Dalam konteks ini, pengelolaan dana kampanye sangat terkait dengan problematika transaksi jual beli suara yang melibatkan tiga aktor, yaitu peserta pemilu, penyelenggara pemilu dan pemilih. Sebagaimana telah dielaborasi oleh Aspinall dan Sukmajati (2015) dan Muhtadi (2018), praktek-praktek pembelian suara atau yang populer disebut sebagai praktek politik uang sangat marak terjadi di Pileg 2014. Ada indikasi kuat bahwa salah satu item pengeluaran dana kampanye terbesar dari peserta pemilu adalah untuk praktek pembelian suara ini.

Sejauh ini kami telah berusaha untuk mengklarifikasi istilah dari pembiayaan politik dan pembiayaan kampanye yang seringkali digunakan secara tumpang tindih. Dengan mempertimbangkan kajian teoritik dan praktek yang nyata di lapangan, dengan demikian, dalam buku ini kami menggunakan istilah pembiayaan pemilu. Dalam kajian ini, pembiayaan pemilu kami maknai sebagai *pembiayaan (formal dan informal) yang dikelola oleh peserta pemilu untuk menyukseskan pencalonannya demi mendulang suara dalam kampanye dan pembiayaan yang dikelola oleh lembaga penyelenggara pemilu untuk pelaksanaan pemilu*. Untuk membantu fokus analisa, studi ini ingin melihat pembiayaan pemilu dengan menenkankan pada dimensi penerimaan, pengeluaran dan pengelolaan. Dengan menggunakan definisi tersebut, kami tidak membatasi kajian tentang pembiayaan pemilu hanya pada periode kampanye. Kami juga akan menjangkau wilayah proses pencalonan. Selain itu, dalam memahami pembiayaan pemilu, sudut pandang dalam kajian kami juga tidak sebatas pada peserta pemilu, tapi juga menjangkau lembaga penyelenggara pemilu serta pemilih.

Tantangan Metodologis

Kajian tentang uang di dalam politik, lebih spesifik lagi di dalam pemilu, dapat menggunakan berbagai metode. Penulisan bab demi bab dalam buku bunga rampai ini menggunakan berbagai pendekatan dan metode. Sebagian bab mengandalkan pada sumber data sekunder dalam mendapatkan dan menganalisis data. Beberapa bab yang lain juga menggunakan metode kuantitatif dengan mengandalkan pada data yang diperoleh melalui survey dan eksperimen data statistik. Sedangkan beberapa judul menggunakan metode kualitatif dengan menggunakan metode pengumpulan data yang berbasis pada observasi dan wawancara mendalam.

Beberapa catatan yang perlu kami sampaikan adalah, pertama, para penulis tidak mudah untuk mendapatkan data sekunder yang terkait dengan data dan informasi tentang pembiayaan pemilu yang pernah diselenggarakan di Indonesia. Hal ini sangat terkait dengan sistem pendataan di lembaga penyelenggara pemilu yang masih sangat lemah, baik yang ada di nasional, maupun di lokal. Data tentang pembiayaan pemilu, sebagai contoh data tentang Laporan Dana Kampanye sebenarnya telah dipublikasikan oleh lembaga penyelenggara pemilu melalui berbagai media, seperti laman resmi dari KPU. Namun demikian, informasi tersebut tidak bersifat tetap sehingga informasi tersebut tidak dapat diakses oleh publik secara berkesinambungan.

Kedua, terdapat indikasi yang sangat kuat bahwa data sekunder yang telah dilaporkan secara formal dari peserta pemilu ke lembaga penyelenggara pemilu tidak mencerminkan realitas yang sebenarnya. Juga, ketika melakukan wawancara, terdapat indikasi bahwa dalam satu sisi, narasumber menyatakan jumlah nominal tertentu yang jauh lebih besar daripada laporan formal. Sementara itu, sisi yang lain mereka juga dapat menyampaikan jumlah nominal yang kecil dimana sebenarnya yang telah mereka peroleh, lalu untuk dibelanjakan, dan kemudian untuk dikelola. Sebenarnya hal ini merupakan tantangan yang bersifat klise ketika seorang peneliti sedang melakukan riset dengan topik uang di dalam politik karena sulitnya data riil yang didapatkan. Yang menarik, sebagaimana tergambar dalam beberapa bab di buku ini, beberapa peserta pemilu dan pemilih cenderung semakin terbuka dalam memberikan informasi terkait dengan praktek-praktek pembelian suara. Dalam konteks ini, praktek-praktek pembelian suara telah menjadi rahasia umum.

Namun demikian, hal ini tidak berarti bahwa para penulis kemudian mengabaikan begitu saja informasi yang bersifat formal dan sah. Juga, ketika melakukan wawancara, para penulis telah berusaha untuk melakukan rekonfirmasi secara berkesinambungan sebagai upaya untuk melakukan triangulasi atas sebuah informasi. Dengan demikian, sebagian bab di buku ini melihat panggung depan dari kondisi pembiayaan kampanye dengan mengandalkan pada informasi yang bersifat formal. Sebagian yang lain berusaha untuk melihat panggung belakang dari kondisi pembiayaan kampanye yang bersifat lebih informal. Tentu saja kedua dimensi adalah wilayah yang sangat berbeda. Tantangan ini kemudian berimplikasi pada kesulitan untuk mengidentifikasi secara akurat berapa nilai nominal yang sebenarnya yang telah dikeluarkan oleh seorang peserta pemilu dalam rangka menyukseskan proses pencalonannya. Di samping itu, tidak mudahnya untuk mengidentifikasi item-item pemasukan dan alokasi-alokasi pembelanjaan yang dikeluarkan oleh peserta pemilu adalah isu penting yang dihadapi oleh para penulis.

Ada indikasi yang kuat bahwa peserta pemilu hanya mencatat secara rapi pengelolaan pembiayaan untuk kebutuhan pelaporan dana kampanye formal ke

lembaga penyelenggara pemilu. Mereka tidak melakukan pencatatan dengan baik ketika mereka menganggap penerimaan dan pengeluaran itu tidak berimplikasi kepada kewajiban untuk pelaporan. Padahal, dalam prakteknya, mereka juga memang telah mendapatkan dan mengeluarkan biaya. Salah satu temuan yang menonjol adalah istilah “biaya sosial” yaitu biaya yang dikeluarkan oleh setiap calon untuk membuat pertemuan dengan komunitas/kelompok sasaran yang ingin diraih dalam perolehan suaranya. Biaya sosial ini meliputi biaya sumbangan bagi para pemilih yang sedang sakit, sedang memiliki hajatan, biaya untuk pengadaan penerangan jalan dan pembangunan jembatan, dan lain sebagainya. Hampir semua peserta pemilu menganggap pengeluaran-pengeluaran ini bukan sebagai bentuk pembiayaan kampanye, melainkan pengeluaran ini sebagai bagian dari aktivitas religius dan aktivitas sosial, yaitu bersedekah dan membantu sesama. Oleh karena itu, bentuk pembiayaan yang seperti ini cenderung tidak mudah dibuktikan pelaporannya ataupun merasa tidak perlu untuk disampaikan laporan biaya yang dikeluarkan.

Tantangan yang lain adalah dinamika dalam proses pengumpulan data di lapangan. Sebagaimana telah disinggung di atas, bagi sebagian peserta pemilu dan pemilih, tema tentang uang di dalam pemilu seperti ini masih dirasakan sensitif. Namun demikian, bagaimanapun juga, hal ini tidak berarti bahwa tema ini sudah tidak lagi dianggap tabu. Oleh karena itu, tidak semua pihak terbuka dalam memberikan informasi terkait dengan topik ini. Hal ini terjadi baik dari sisi lembaga penyelenggara pemilu, peserta pemilu, maupun pemilih. Strategi yang kemudian bisa diambil adalah membangun akses ke informasi dengan berdasarkan pada kepercayaan (*trust*). Strategi lain adalah soal waktu. Berdasarkan atas pengalaman melaksanakan riset lapangan, para narasumber lebih terbuka untuk melakukan wawancara dan memberikan informasi ketika penetapan hasil pemilu telah dibuat oleh KPU. Tentu saja dengan kesadaran bahwa calon yang dinyatakan menang akan menseleksi informasi-informasi yang baik saja untuk diberikan kepada peneliti. Sedangkan bagi pihak yang kalah cenderung akan melebih-lebihkan informasi yang didapat.

Terkait dengan hal ini, yang juga penting untuk dicatat, tulisan-tulisan dalam buku ini juga telah mempertimbangkan dengan seksama terkait dengan aspek etika dalam proses publikasi. Dengan demikian, semua informasi yang digunakan dalam buku ini telah berusaha untuk menyebutkan sumber informasi terkait dengan data yang digunakan sebagai bahan analisa. Semua tulisan dalam buku ini juga telah mempertimbangkan persetujuan yang diberikan oleh para narasumber (*informed consent*) terkait dengan penyebutan identitas narasumber atau jenis informasi yang diperkenan oleh para narasumber untuk dipublikasikan dalam buku ini.

Pembiayaan Pemilu di Indonesia

Dalam menata alur pembahasan, kami menyusun bunga rampai ini berdasarkan jenis pemilu. Bab berikutnya setelah bab pendahuluan ini adalah bagian tentang pembiayaan pilpres berdasarkan data di Pilpres 2009 dan 2014. Tiga bab berikutnya adalah tentang pileg, yaitu pileg DPR RI, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dan Pileg DPD, dimana ketiga bab ini ditulis dari sudut pandang peserta pemilu. Disusul kemudian oleh lima bab tentang pilkada, dimana dua tulisan tentang Pilkada 2018 di Kota Madiun dan di Kabupaten Madiun dari sudut pandang peserta pemilu, satu artikel dari sudut donator lokal yang sangat khas berlangsung di kawasan Jawa Tengah, yaitu *botoh*, dan dua tulisan dari sudut pandang penyelenggara pemilu terkait dengan sistem audit atas pelaporan dana kampanye pilkada dan pembiayaan pilkada dari sisi penyelenggaraan dan penyelenggara pemilu. Kemudian satu bab tentang politik uang dari sudut pandang persepsi publik dalam memaknai praktek-praktek pembelian suara untuk konteks semua pemilu. Buku bunga rampai ini ditutup oleh sebuah tulisan tentang strategi dan program yang sudah, sedang, dan akan dirancangan oleh Bawaslu untuk mendorong pengelolaan pembiayaan pemilu agar dapat lebih transparan dan akuntabel.

Berdasarkan pada beberapa kajian yang telah dilakukan oleh *Indonesian Corruption Watch* (ICW), tulisan Fariz dan Ilyas membahas tentang regulasi dan implementasi dana kampanye dalam konteks pilpres. Di tingkatan regulasi, dengan membandingkan regulasi di Pilpres 2009 dan di Pilpres 2019, tulisan ini mengidentifikasi beberapa kelemahan mendasar dari regulasi yang ada, diantaranya adalah kenaikan batasan sumbangan dana kampanye dari para donatur ternyata tidak dibarengi dengan perbaikan sistem audit dana kampanye yang lebih akuntabel. Sedangkan di tingkatan praktek, tulisan ini mendeskripsikan terjadinya beberapa praktek manipulasi dana kampanye pilpres yang dilakukan oleh para paslon, baik di sisi penerimaan, pembelanjaan, dan pelaporan. Oleh karena itu, hal yang menarik dari bab ini adalah kelemahan regulasi dan praktek manipulasi yang dilakukan oleh para paslon ini memiliki dampak adanya perselingkuhan antara politisi dan pemodal yang berasal dari kelompok bisnis. Perselingkuhan ini sangat rentan mendorong terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dari seorang presiden dan wakil presiden terpilih. Seperti disampaikan Ufen (2014, 86), bahwa “simbiosis diantara politisi, birokrat dan pengusaha telah mengaburkan perbedaan antara wilayah publik dan privat dan menyediakan fondasi bagi praktek-praktek gelap dalam pembiayaan politik.”

Tulisan berikutnya berusaha menjelaskan relasi antara sistem pemilu proporsional daftar terbuka (populer disebut dengan sistem pemilu suara terbanyak) dan pembiayaan kampanye. Kajian Minan ini mengambil sudut pandang dari partai politik sebagai peserta pileg. Tulisan ini berargumen bahwa terjadi ketidaksinkronan

antara sistem pemilu dan sistem pembiayaan kampanye untuk pileg. Argumen ini didukung dengan beberapa temuan. Dari sisi penerimaan, partai-partai politik dengan perolehan suara besar dan menengah memberikan kontribusi finansial lebih besar kepada para calon untuk berkampanye ketimbang partai-partai politik dengan suara kecil. Selain itu, partai-partai politik dengan suara besar dan menengah lebih dapat mendapatkan sumber penerimaan dari pihak ketiga ketimbang partai-partai politik dengan suara kecil. Sedangkan dari sisi pembelanjaan, sistem pemilu suara terbanyak telah mendorong peningkatan pembelanjaan pada item “kegiatan lain” dan “pengeluaran caleg.” Yang menjadi sangat problematik adalah ketika definisi dari kedua item tersebut tidak jelas sehingga kedua item tersebut sepertinya menjadi item tong sampah, dimana semua pengeluaran yang tidak dapat dijelaskan kemudian dimasukkan ke dalam item tersebut. Selain itu, model pengelolaan dana kampanye untuk pileg juga lebih memberikan insentif bagi para elit dan pengurus partai politik yang menjadi calon ketimbang para calon dengan latar belakang bukan elit atau pengurus partai politik untuk dapat meraup dukungan suara. Tesis ini terkait dengan argumen Hadiz (2004) yang menyatakan bahwa partai politik di tingkat lokal di Indonesia dikuasai oleh mereka yang mempraktekkan politik uang dan kekerasan dan sebagian diantara mereka adalah elit-elit penguasa di jaman Orde Baru.

Masih dalam konteks pileg, namun dengan sudut pandang calon, tulisan Mellaz di bab berikutnya berusaha menjelaskan relasi antara sistem pemilu suara terbanyak dengan pemberian suara berbasis figur dari seorang calon dan model kampanye berbasis pada calon. Temuan penting yang disampaikan dalam bab ini adalah bahwa calon menjadi tulang punggung dalam pembiayaan kampanye di Pileg 2014. Hal ini sangat ironis karena regulasi mengatur bahwa peserta pileg adalah partai politik. Namun demikian, dalam pembiayaan kampanye, regulasi juga membolehkan adanya pembiayaan dari calon yang dilakukan secara mandiri. Bahkan secara eksplisit, Mellaz menyampaikan ada satu partai politik yang mendapatkan dukungan dana kampanye sebanyak 100 persen dari calonnya ketimbang dana dari partai politik tersebut. Selain itu, dari bab ini kita juga dapat mengetahui rentang biaya yang harus dikeluarkan oleh seorang calon DPR di Pileg 2014, yaitu antara Rp 1,18 milyar sampai dengan Rp 18 milyar. Temuan menarik lainnya adalah terkait dengan sebuah alokasi pembelanjaan yang sangat besar, yaitu untuk biaya iklan, penyebarluasan alat peraga kampanye, dan bantuan konsultan politik. Hal ini sejalan dengan argumen Qodari (2010) dan Ahmad (2015) yang juga menyatakan hal yang sama. Thesis Mellaz sebenarnya juga mengkonfirmasi argumen dari Allen (2015) bahwa pemberian suara berbasis pada figur personal dari seorang calon oleh pemilih sangat dipengaruhi oleh ikatan patron-klien antara calon tersebut dengan pemilih di luar periode kampanye dan pemilu.

Walaupun tidak tercatat dalam laporan formal dana kampanye dari peserta pemilu

ke lembaga penyelenggara pemilu, namun disinyalir kuat bahwa salah satu item pembelanjaan yang dikeluarkan oleh para calon di pileg adalah pembelian suara. Sebenarnya, strategi pembelian suara oleh para calon tidak menjamin mereka akan mendapat suara dari pemilih. Namun demikian, praktek-praktek pembelian suara sangat masif terjadi, terutama di Pileg 2014. Sebagaimana dibedah dengan sangat detail oleh babnya Muhtadi, nominal uang dalam praktek pembelian suara untuk pileg DPRD kabupaten/kota adalah tertinggi, yaitu rata-rata di atas Rp 25.000,00 per pemilih, disusul kemudian untuk pileg DPRD provinsi dan pileg DPR RI. Namun demikian, karena besaran daerah pemilihan, calon anggota DPR mengeluarkan alokasi yang paling besar yang kemudian disusul oleh calon anggota DPR provinsi dan berikutnya calon anggota DPR kabupaten/kota. Walau tidak ada jaminan efektivitas politik uang untuk meraup dukungan, para calon ternyata masih melakukan praktek-praktek politik uang. Mengapa? Menyodorkan tesis tentang jarak kemenangan (*winning margin*), Muhtadi menjelaskan bahwa politik uang digunakan karena suara yang dibutuhkan oleh masing-masing calon untuk dapat meraih kursi sangat tipis. Dengan mengaplikasikan teori permainan (*game theory*), tulisan ini juga berargumen strategi politik uang dari seorang calon merupakan cara untuk melawan strategi politik uang dari calon lain. Tesisnya Muhtadi ini menjadi alternatif penjelasan yang lain dalam memahami praktek politik uang di Indonesia. Dalam kajian-kajian sebelumnya, praktek politik uang dilakukan oleh para calon karena praktek ini menjadi semacam tiket masuk (*entry ticket*) bagi para calon di arena pertarungan electoral atau praktek politik uang menjadi strategi tambahan atas strategi mobilisasi berbasis politik identitas (Aspinall dan Sukmajati 2015).

Bab berikutnya yang ditulis oleh Perdana dan Telaumbanua membahas soal pembiayaan kampanye dalam konteks Pemilu DPD 2014. Kurangnya kajian tentang DPD sebagai lembaga perwakilan dan terlebih khusus menyangkut pemilihan anggotanya dan topik terkait pembiayaan kampanye bagi para calon anggota DPD menjadikan bab ini sangat penting. Dengan memanfaatkan ketersediaan data yang ada, bab ini fokus pada pembiayaan calon anggota DPD yang berasal dari tujuh provinsi. Dari ketujuh daerah tersebut terlihat bahwa tidak ada korelasi antara tinggi atau rendahnya pembiayaan kampanye yang dikeluarkan oleh calon dengan tingkat keterpilihan calon. Dalam bab ini juga disebutkan bahwa calon anggota DPD mengeluarkan kisaran biaya diantara Rp 5 juta hingga 4 milyar. Di samping itu, bab ini juga menemukan bahwa para calon anggota DPD terpilih sebenarnya telah memiliki jejaring sosial dan politik yang memadai sehingga ada beberapa diantara mereka mengeluarkan biaya kampanye yang kecil. Tulisan ini juga menemukan fakta terkait dengan masih rendahnya transparansi dan akuntabilitas dalam pelaporan biaya kampanye DPD. Dengan demikian, persoalan transparansi dan akuntabilitas

tidak hanya terjadi di dalam konteks pelaporan dana kampanye untuk pileg DPR(D), namun juga di dalam konteks pemilu DPD.

Lima bab berikutnya adalah kajian tentang pembiayaan pilkada. Tulisannya Haryanto, Cahyati dan Lopo mendeskripsikan bagaimana pembiayaan calon yang diusung oleh partai politik dalam Pilkada Kota Madiun dan Kabupaten Madiun 2018. Bab ini membahas pembiayaan para calon dalam tiga dimensi, yaitu penerimaan, pembelanjaan dan pengelolaan. Ada beberapa temuan menarik dari kasus pilkada di kedua daerah ini. Para calon mengeluarkan biaya yang beragam untuk proses pencalonan di internal partai politik. Variasi biaya tersebut ditentukan oleh partai politik dengan mempertimbangkan latar belakang para calon dan juga ragam kebutuhan dari partai politik untuk kemenangan dalam pilkada seperti biaya saksi parpol di TPS. Selain itu, setelah proses pencalonan selesai dilakukan, pembiayaan dalam pilkada sepenuhnya ditanggung oleh para calon. Hal ini sebenarnya telah terjadi sejak pilkada langsung pertama diselenggarakan di Indonesia (Choi 2007, Buehler dan Tan 2007). Minimnya peran partai politik dalam pembiayaan ini juga sejalan dengan temuan yang disampaikan oleh Minan dan Mellaz di bab-bab sebelumnya. Kajian ini juga menemukan pola bahwa pembiayaan kampanye lebih besar dikeluarkan oleh para kandidat di wilayah pedesaan (*rural*) ketimbang di wilayah perkotaan (*urban*). Hal ini sangat terkait dengan alokasi pembelanjaan untuk politik uang yang dilakukan oleh para calon. Temuan ini pun sejalan dengan apa yang terjadi di dalam konteks pileg DPR(D) sebagaimana telah dijelaskan oleh Muhtadi di bab sebelumnya. Temuan lain, dalam proses pengelolaannya, para calon membuat dua sistem pengelolaan yang berbeda, yaitu sistem pengelolaan untuk kebutuhan dana pelaporan kepada lembaga penyelenggara pemilu (formal) dan sistem pengelolaan internal (informal). Hal ini kemudian semakin membuktikan indikasi bahwa laporan dana kampanye yang formal kepada lembaga penyelenggara pemilu tidak mencerminkan pengelolaan dana kampanye yang dikelola oleh para peserta pemilu secara riil.

Sedangkan tulisan Budi, Sukmajati dan Prasetyo membahas pembiayaan pilkada dari sisi calon perseorangan di Pilkada Kota Madiun 2018. Tulisan ini menjadi sangat penting karena tulisan ini berusaha untuk mengisi celah yang masih lebar terkait dengan pembiayaan pilkada oleh calon perseorangan. Bab ini juga sebenarnya terkait dengan pembiayaan individual oleh calon DPD yang ditulis oleh Perdana dan Telaumbanua. Tulisan ini menyodorkan beberapa argumen yang menarik. Pertama, pola pembelian suara di proses pencalonan dari seorang calon perseorangan. Hanya dengan minyak goreng seharga Rp 7.500 seorang calon perseorangan telah berhasil mendapat satu Kartu Tanda Penduduk (KTP) sebagai syarat pencalonan. Hal ini kemudian ditambah dengan biaya untuk memperkenalkan diri mengingat calon tersebut tidak berdomisi di daerah setempat sehingga masih kurang populer di kalangan pemilih. Temuan lain

adalah model kampanye yang padat modal (*capital-intensive campaign*) dari seorang calon perseorangan. Hal ini sejalan dengan temuan-temuan di pileg, baik DPR(D), maupun DPD. Namun demikian, temuan ini tidak dapat digunakan untuk melakukan generalisasi bahwa calon perseorangan di pilkada kita melakukan kampanye yang bersifat padat modal. Di tempat lain, misalnya di Pilkada Garut 2008, ada indikasi bahwa calon perseorangan yang memenangkan pilkada saat itu berasal dan berdomisil di wilayah setempat dengan jaringan organisasi kemasyarakatan yang luas sehingga melakukan kampanye yang lebih bersifat padat tenaga kerja (*labor-intensive campaign*). Sedangkan pengalaman di Pilkada DKI 2012 menunjukkan adanya mobilisasi pendanaan berbasis pada kesukarelawanan. Indikasi-indikasi seperti ini tentu saja masih perlu perlu dibuktikan secara lebih akademis. Tulisan ini juga menemukan fakta bahwa model pengelolaan keuangan untuk pembiayaan kampanye bersifat sangat sentralistik sehingga hanya melibatkan sang calon dan keluarga intinya. Hal ini tentu saja sangat terkait dengan problematika transparansi dan akuntabilitas dalam pelaporan dana kampanye ke lembaga penyelenggara pemilu. Dengan demikian, pembiayaan pilkada yang dilakukan oleh calon dari perseorangan tidak berbeda dengan calon dari partai politik ataupun koalisi partai politik karena masih sangat tergantung para aspek personal sang calon.

Bab selanjutnya yang masih di kategori pilkada adalah bab tentang sumber pembiayaan alternatif dari para calon kepala daerah. Dengan menjelaskan fenomena *botob* yang sangat populer di Jawa Tengah, Fitriyah dan Alfirdaus menjelaskan secara detail bagaimana peran *botob* dalam pembiayaan kampanye pilkada. *Botob* semula adalah merujuk pada aktor pejudi yang memasang taruhan dalam konteks pemilihan kepala desa (pilkades) tanpa melakukan intervensi apapun di dalam proses mobilisasi dukungan. Namun, seperti yang dijelaskan di bab ini, *botob* kemudian bertransformasi menjadi pemodal sekaligus sebagai konsultan politik bagi para calon kepala daerah sehingga mereka juga berperan dalam proses mobilisasi dukungan, terutama dalam strategi pembelian suara. Sebagai pemodal, *botob* memberikan kontribusi untuk pembiayaan politik uang kepada calon kepala daerah dengan perjanjian. Perjanjian tersebut adalah apabila calon yang dibantu oleh *botob* dapat memenangkan pilkada, maka calon tersebut akan memberikan dua kali lipat kontribusi dana yang telah dikeluarkan oleh *botob*. Namun demikian, jika calon kalah, maka *botob* akan menanggung kerugian dari kontribusi dana yang ada. Untuk memastikan kemenangan sang calon, *botob* kemudian menjadi bagian dari proses mobilisasi dukungan kepada calon melalui berbagai aktivitas yang penting seperti survei pemenangan elektoral ataupun membantu tim sukses dalam mobilisasi pemilih. Bab ini makin menguatkan pandangan tentang pentingnya modal dalam kampanye untuk mendongkrak kemenangan dalam pilkada.

Topik tentang sistem audit masih merupakan sebuah misteri dalam proses

pengelolaan dana kampanye di pilkada. Tidak banyak pihak yang mengetahui tentang bagaimana desain audit dana pilkada kita sejauh ini. Dengan demikian, topik ini sangat terkait dengan problem transparansi dan akuntabilitas yang masih terjadi, tidak saja konteks pilkada, tapi juga dalam konteks pilpres dan pileg. Tulisan Yusufriadi berusaha untuk menjelaskan bagaimana sebenarnya sistem audit dana kampanye di pilkada. Selain itu, tulisan ini juga melihat praktek-praktek audit dana kampanye pilkada di 11 kabupaten/kota di Pilkada 2015. Beberapa temuannya sangat menarik. KPU kabupaten/kota ternyata tidak sepenuhnya bersedia memberikan informasi kepada masyarakat terkait dengan dokumen-dokumen dalam proses audit. Selain itu, proses seleksi Kantor Akuntan Publik (KAP) juga dilakukan oleh KPU propinsi/kab/kota melalui penunjukan langsung yang bersifat tertutup. Bahkan, hanya beberapa orang saja dari anggota KPU kabupaten/kota yang memiliki pengetahuan yang komprehensif terkait dengan proses audit ini. Juga terdapat indikasi kuat bahwa proses audit tidak dilakukan oleh akuntan KAP yang ditunjuk oleh KPU kabupaten/kota, melainkan oleh pihak lain. Salah satu faktor mengapa hal ini terjadi adalah minimnya anggaran untuk proses audit dan lemahnya kompetensi finansial dari para anggota KPU kabupaten/kota. Hal ini pada akhirnya berimplikasi pada satu realitas bahwa proses audit selama ini hanya dilakukan untuk memenuhi prosedur administrasi. Para calon juga berusaha untuk menyiasati berbagai kelemahan dalam regulasi dan implementasi audit dana kampanye pilkada. Tidak mengherankan, tujuan substansial dari audit dana kampanye pilkada tidak tercapai, yaitu transparansi dan akuntabilitas menuju pemilu yang berintegritas.

Secara akademis, topik tentang pembiayaan pemilu dari sisi penyelenggaraan dan penyelenggara masih belum banyak menjadi fokus kajian. Padahal, berhasil atau tidaknya penyelenggaraan pilkada juga sangat ditentukan oleh pengaturan pembiayaan pemilu dari sisi negara, dalam hal ini diwakili oleh lembaga penyelenggara pemilu. Bab yang ditulis oleh Pratama, Agustiyati dan Sadikin mengelaborasi tentang apakah ada politik kepentingan dalam anggaran pilkada di 17 provinsi dalam Pilkada 2018. Bab ini sebenarnya berusaha menjawab pertanyaan tentang relasi antara anggaran pilkada yang besar atau kecil dengan ada atau tidaknya calon petahana yang bertarung dalam pilkada tersebut. Temuan dalam bab ini menunjukkan bahwa di daerah-daerah dengan calon petahana yang mendapat dukungan minoritas partai politik di DPRD, maka DPRD cenderung memotong jumlah anggaran yang diajukan oleh lembaga penyelenggara pemilu. Sebaliknya, di daerah-daerah dengan calon petahana yang mendapat dukungan mayoritas partai politik di DPRD, maka DPRD cenderung menyetujui atau bahkan menambah jumlah anggaran yang diajukan oleh lembaga penyelenggara pemilu. Selain itu, daerah-daerah yang tidak memiliki calon petahana atau calon petahana yang berasal dari wakil kepala daerah sebelumnya, cenderung

memotong jumlah anggaran yang diajukan oleh lembaga penyelenggara pemilu dengan alasan efisiensi dan keterbatasan anggaran.

Jika bab-bab sebelumnya lebih fokus pada sisi penawaran, yaitu dari sudut pandang peserta pemilu, bab berikutnya fokus pada sisi permintaan, yaitu dari sudut pandang pemilih. Melalui babnya, Wahyu menjelaskan persepsi yang berkembang di publik terkait dengan pemaknaan pemilih terhadap pembelian suara atau lebih populer disebut dengan politik uang. Dengan berdasarkan pada data hasil survey Litbang Kompas, Wahyu menangkap fenomena yang sangat ambivalen terkait dengan pemaknaan politik uang di kalangan masyarakat Indonesia. Pada satu sisi, publik memaknai praktek politik uang sebagai praktek politik yang salah. Namun, pada sisi yang lain, publik merasa bahwa praktek politik sulit dihilangkan dalam kontestasi elektoral di Indonesia. Bahkan, sebagian dari mereka merasa bahwa politik uang telah menjadi sebuah kewajiban agar seorang calon dapat meraup dukungan. Dengan demikian, terdapat jurang lebar yang menganga diantara sikap dan perilaku pemilih terkait dengan politik uang. Temuan ini kemudian mengingatkan kita pada fenomena persepsi publik menjelang Pilkada DKI Jakarta 2017. Pada satu sisi, mayoritas para pemilih di Jakarta merasa puas dengan kinerja pemerintahan yang dipimpin oleh Basuki Tjahaya sebagai Gubernur dan Saiful Djarot sebagai Wakil Gubernur. Pada sisi yang lain, keduanya gagal untuk mendapatkan kemenangan di pilkada tersebut. Dengan realitas seperti ini, maka muncul pertanyaan di benak kita semua. Apakah para pemilih kita mengalami sindrom bipolar? Apakah pemilih kita adalah pemilih yang munafik?

Buku bunga rampai ini ditutup oleh sebuah bab yang ditulis oleh Afifuddin. Melalui tulisannya, Afifuddin yang merupakan salah satu anggota Bawaslu RI mengakui bahwa pengaturan dana kampanye merupakan problem yang masih menghantui penyelenggaraan pemilu di Indonesia sampai sejauh ini. Namun demikian, Bawaslu sebenarnya telah berusaha untuk melakukan berbagai upaya pencegahan agar berbagai problematika yang telah diuraikan di dalam bab-bab sebelumnya dapat diminimalisir. Menyongsong Pemilu 2019, Bawaslu akan meneruskan berbagai program yang telah ada itu. Bawaslu juga akan melakukan berbagai terobosan dan solusi cerdas dalam rangka mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam pembiayaan pemilu 2019 nanti. Hal tersebut dilakukan dengan melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan pelaksanaan dana kampanye yang dilakukan oleh KPU, melakukan verifikasi terhadap kebenaran laporan dana kampanye, yaitu melakukan pemeriksaan terhadap akurasi dan kelengkapan laporan dana kampanye peserta pemilu, dan memastikan penyampaian laporan dana kampanye peserta pemilu sesuai dengan waktu dan tahapan yang ditentukan berdasarkan ketentuan undang-undang. Upaya pencegahan juga diwujudkan dengan berbagai program yang telah diselenggarakan oleh Bawaslu, diantaranya adalah pemetaan kerawanan potensi pelanggaran pemilu melalui

perumusan Indeks Kerawanan Pemilu 2019 dan berbagai forum konsolidasi untuk mengkampanyekan bahaya politik uang. Untuk melakukan berbagai upaya tersebut, Bawaslu juga telah dan akan menjalin sinergi dengan berbagai pemangku kepentingan.

Lantas, apa yang menjadi benang merah dari semua bab tersebut di atas? Setidaknya terdapat beberapa kesimpulan besar terkait dengan tiga dimensi dalam pembiayaan kampanye, yaitu dimensi penerimaan, pengeluaran atau pembelanjaan, dan dimensi pengelolaan. Dari sisi penerimaan, terdapat setidaknya tiga kesimpulan. Pertama, sumber pembiayaan pemilu semakin bergantung pada para calon secara individual. Hal ini tercermin dalam pembiayaan di pileg dan pilkada. Kedua, sebaliknya, peran partai politik dalam pembiayaan kampanye, baik sebagai peserta pemilu dalam konteks pileg, maupun sebagai pengusung calon dalam konteks pilpres dan pilkada, ternyata semakin menurun. Ketiga, besaran jumlah dan variasi sumbangan dari pihak ketiga dalam konteks pilpres, pileg dan pilkada semakin beragam. Dari sumbangan pihak ketiga dalam konteks pilpres dan pilkada, buku ini menemukan bahwa ada fenomena sumber pendanaan gelap yang kemudian dapat berpotensi untuk mendorong berbagai bentuk praktek-praktek penyalahgunaan kekuasaan.

Sedangkan dari dimensi pengeluaran atau pembelanjaan, setidaknya kita juga dapat menarik beberapa kesimpulan penting. Pertama, para calon yang mengalokasikan pembelanjaan untuk biaya iklan di media massa, terutama media massa elektronik, semakin banyak. Hal ini sangat terkait dengan fenomena profesionalisasi pengelolaan kampanye di Indonesia. Kedua, salah satu item pengeluaran terbesar dalam pengeluaran kampanye pileg dan pilkada adalah untuk pembelian suara atau politik uang. Ketiga, dalam konteks pilkada, para calon telah mengalokasikan dana pengeluaran ketika mereka mengikuti proses kandidasi di internal partai politik untuk mendapatkan tiket dari partai-partai politik pengusung ataupun untuk mendapatkan KTP sebagai persyaratan administratif untuk dukungan bagi seorang calon perseorangan. Keempat, ada satu item pengeluaran yang sebenarnya menjadi beban para calon, tapi tidak dimaknai sebagai alokasi pengeluaran, yaitu yang oleh beberapa narasumber disebut dengan biaya sosial yang terwujud dalam berbagai bentuk. Karena tidak dimaknai sebagai pembiayaan kampanye, maka biaya sosial ini juga tidak dianggap sebagai sebuah item yang wajib dilaporkan kepada KPU. Kelima, di pilkada, meskipun negara telah memberikan subsidi untuk pembiayaan kampanye pilkada, namun hal ini tidak lantas mengurangi pengeluaran oleh para calon. Hal ini tentu saja menarik untuk dikaji karena negara sebenarnya telah memberikan subsidi kepada para calon dengan menyediakan pembiayaan kampanye para calon.

Dari dimensi pengelolaan, kita dapat mengidentifikasi beberapa temuan penting yang relevan dengan temuan yang relatif sama terjadi di belahan dunia lain. Diantaranya adalah, pertama, para peserta pemilu membuat dua sistem pengelolaan laporan

keuangan untuk tujuan yang berbeda. Buku ini merumuskan sistem pengelolaan yang “formal” untuk kebutuhan pelaporan dana kampanye kepada KPU dan sistem pengelolaan yang “informal” untuk kebutuhan internal dari peserta pemilu dan tim suksesnya sendiri. Dengan sistem pengelolaan seperti ini, maka apa yang ada dalam laporan dana kampanye secara “formal” tidak mencerminkan realitas sebenarnya yang terjadi di lapangan. Dalam prakteknya, bisa dimungkinkan adanya pengeluaran ataupun penerimaan dana yang lebih dari 10 kali lipat dibandingkan dengan laporan resmi. Kesimpulan lain adalah terkait dengan masih lemahnya regulasi dan desain sistem laporan dana kampanye. Hampir semua peserta pemilu juga berusaha untuk menyasiasi laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye yang mereka kelola. Pembiayaan pilkada oleh negara melalui APBD juga sangat terkait dengan isu politik anggaran dan konstelasi politik lokal. Dengan demikian, transparansi dan akuntabilitas merupakan problem mendasar dalam pengelolaan dana pemilu di Indonesia sampai sejauh ini. Mengingat upaya yang telah dilakukan oleh lembaga penyelenggara pemilu masih jauh dari ideal, problem mendasar ini dikhawatirkan juga masih akan berlangsung di dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada berikutnya.

Buku bunga rampai ini juga telah mengidentifikasi berbagai faktor yang menyebabkan pembiayaan yang besar dengan laporan yang belum dapat sepenuhnya dipertanggung jawabkan dan regulasi yang masih lemah dan membuka ruang debat dalam implementasinya. Salah satunya adalah penerapan sistem pemilu proporsional berwakil jamak dengan daftar yang terbuka. Sistem pemilu ini menjadi penyebab dari semakin berorientasinya pemilih ke figur individual calon. Selain itu, kemauan politik dan desain regulasi yang masih lemah juga merupakan faktor pendukung yang lainnya. Yang tidak kalah pentingnya adalah faktor yang terkait dengan model pengorganisasian partai politik. Meskipun tidak secara eskplisit dibahas, buku bunga rampai ini menunjukkan bahwa tingkat pelembagaan partai politik di Indonesia semakin menurun sehingga kinerja partai politik sebagai sebuah lembaga diganti oleh kinerja calon sebagai individu-individu. Akhirnya, faktor yang juga sangat menentukan berkembangnya berbagai problematika terkait dengan pembiayaan pemilu adalah perilaku permisif masyarakat terhadap berbagai praktek politik uang.

Agenda Riset dan Rekomendasi

Buku ini menggambarkan pembiayaan pemilu di Indonesia, baik untuk pilpres, pileg, maupun pilkada. Lebih spesifik, buku ini menggambarkan bagaimana tiga dimensi utama dalam pembiayaan pemilu, yaitu dimensi penerimaan, pengeluaran, dan pengelolaan dapat bekerja. Tentu saja buku ini belum sepenuhnya mampu menggambarkan secara akurat dan valid terkait dengan siapa mendapat atau memberi berapa dari mana dan bagaimana mereka mengelolanya. Oleh karena keterbatasan metodologi, buku bunga

rampai ini juga masih menyisakan berbagai asumsi dan indikasi yang perlu adanya tindaklanjut. Sebagai sebuah studi pendahuluan, dengan demikian, kajian-kajian lebih lanjut masih perlu dikembangkan. Kajian-kajian berikutnya perlu lebih eksploratif dalam mengkaji pembiayaan pemilu baik dalam konteks pilpres, pileg, dan pilkada.

Beberapa argumen yang disampaikan dalam buku ini juga mengandung keterbatasan sehingga beberapa argumen tidak dapat digunakan untuk kebutuhan generalisasi. Sebagai contoh, apakah dukungan finansial dari partai politik akan dapat mendukung para calon untuk meraup lebih banyak suara di pileg sebagaimana yang terjadi di Amerika Serikat (Medvic 2001)? Tidak kalah pentingnya adalah studi komparasi yang membandingkan topik pembiayaan pemilu dan pembiayaan kampanye di Indonesia dengan negara-negara lain di kawasan Asia (Ufen 2014) dan Asia Tenggara yang lain (Ufen dan Mietzner 2015). Agenda riset yang lain yang juga perlu lebih diperdalam adalah dengan mengkaji faktor-faktor penyebab dari pembiayaan kampanye. Beberapa faktor adalah bersifat general, tapi beberapa faktor yang lain mungkin akan bersifat sangat kontekstual. Akhirnya, yang tidak kalah pentingnya adalah kajian pada dampak dari pembiayaan pemilu dan pembiayaan kampanye. Sebagai contoh, perlu berbagai kajian untuk melihat dampak dari besarnya kontribusi finansial dari pihak ketiga (terutama dari para pengusaha) dalam pembiayaan pilkada terhadap kebijakan perijinan pengelolaan sumberdaya alam oleh seorang kepala daerah terpilih di daerah-daerah yang kaya dengan sumberdaya alam. Contoh lain, dampak pembiayaan politik dan kampanye yang mahal pada satu sisi dan tidak transparan dan akuntabel pada sisi yang lain terhadap korupsi politik sebagaimana yang terjadi di negara-negara Eropa Timur (Smilov dan Toplak 2007).

Lalu apa hal yang dapat dilakukan untuk menuju ke arah reformasi pembiayaan pemilu? Paling tidak, studi ini melihat ada urgensi untuk menetapkan *political goals*, yaitu persoalan menempatkan partai politik dan segala jenis pembiayaannya dalam kerangka publik atau privat. Setelah itu ada beberapa topik penting yang perlu diperhatikan dalam pengaturan dalam pembiayaan kampanye (Ohman 2014). Pertama, isu pembatasan donasi. Kedua, memperjelas item atau poin-poin pendanaan publik atau yang berasal dari negara. Ketiga, pelaporan dalam pembiayaan (transparansi dan akuntabilitas). Keempat, siapa yang akan mengawasi atau mengambil peran dalam monitoring laporan biaya kampanye. Lebih jauh, untuk memberi solusi pada problem transparansi di negara-negara Eropa Timur, lembaga donor internasional dan Uni Eropa serta Parlemen Eropa memberikan rekomendasi kebijakan yang diantaranya adalah sanksi yang ketat dan tegas pada pelanggaran laporan dana kampanye dan aturan sumbangan serta pengeluaran, persyaratan laporan dana kampanye yang detail, pendanaan publik yang cukup untuk mengurangi ketergantungan pembiayaan kampanye pada partai politik, dan pembentukan pengawasan dana kampanye (Smilov dan Toplak 2007).

Masih menurut Ohman (2014), agar reformasi pembiayaan pemilu dapat dilakukan dengan baik, paling tidak ada dua hal penting yang harus diperhatikan. Pertama adalah menetapkan tujuan politik (*political goals*) dari regulasi dan implementasi tentang pembiayaan pemilu. Kesepakatan para aktor dalam menentukan *political goals* perlu sebagai bagian penting untuk diimplementasikan bersama. Dalam konteks Indonesia kekinian, *political goals* ini belum nampak terlihat bila dibaca dalam regulasi yang ada. Semisal, bagaimana kita menempatkan partai politik: apakah sebagai organisasi publik (seperti yang ada di negara-negara di Eropa Barat) atau sebagai sebuah organisasi privat (seperti yang ada di negara-negara kawasan Amerika Utara)? Dengan kata lain, apakah partai politik akan diperlakukan dengan model egalitarian atau dengan model libertarian (Norris dan van Es 2016)? Persoalan ini penting karena membawa banyak konsekuensi, misalnya untuk menegaskan apakah pembiayaan publik atau subsidi dari negara perlu diatur secara serius atau tidak atau sejauhmana subsidi negara dapat digunakan untuk pembiayaan kampanye. Isu ini sangat krusial untuk menempatkan partai politik sebagai instrumen yang seperti apa dalam demokrasi yang dibangun di Indonesia. Contoh yang lain, kita perlu bersepakat dalam pengaturan pembiayaan kampanye. Apakah para calon diperkenankan untuk membiayai kampanye secara individual, apakah pembiayaan kampanye para calon harus sepenuhnya melalui partai politik, atau dimungkinkan baik partai politik maupun calon dapat memberikan kontribusi finansial dalam rangka pembiayaan kampanye?

Kedua, dalam melakukan reformasi pembiayaan pemilu, kita perlu mempertimbangkan konteks lembaga-lembaga politik yang ada, misalnya sistem pemilu, pola pengorganisasian partai politik, sistem kepartaian dan model perwakilan di parlemen yang bekerja di sebuah negara perlu juga diperhatikan secara serius. Seharusnya semua faktor tersebut ini memiliki sinergi satu sama lain sehingga kita dapat mengarah pada satu tujuan yang sama. Yang terjadi adalah justru tidak ada sinkronisasi antara sistem dan model pembiayaan pemilu dan kampanye dengan sistem pemilu, pola pengorganisasian partai politik, sistem kepartaian dan model perwakilan di parlemen. Selain itu, yang juga perlu dipertimbangkan adalah tantangan dari sistem politik (misalnya kepentingan para pemilik modal untuk mempengaruhi politik, akses yang tidak setara dari para peserta pemilu ke sumberdaya negara, dan maraknya praktek politik uang) dan tantangan dari kontrol terhadap pembiayaan pemilu (misalnya regulasi yang lemah, lembaga penegak hukum yang lemah, dan kemauan politik yang lemah dari para aktor). Dengan mempertimbangkan kedua faktor tersebut, pada akhirnya, reformasi pembiayaan pemilu diharapkan akan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam rangka mewujudkan pemilu yang berintegritas dan berkeadilan di Indonesia. ■

Referensi

- Ahmad, Nyarwi. 2015. "Political Marketing Management of Parliament Under the Presidential Government System: A Lesson Learned from the Indonesia House of Representative Post-New Order Soeharto." *Journal of Political Marketing*, Vol. 16, Issue 2, hal. 71-94.
- Alexander, Herbert E. 1989. "Money and politics. Rethinking conceptual framework," dalam Herbert E. Alexander (Ed.). *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press, hal. 9-23.
- Allen, Nathan W. 2015. "Clientelism and the personal vote in Indonesia." *Electoral Studies*, Vol. 37, hal. 73-85.
- Aspinal, Edward dan Mada Sukmajati (Eds). 2015. *Politik Uang di Indonesia Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*, Yogyakarta: Polgov.
- Ayoub, Ayman dan Andrew Ellis (Eds). 2010. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.
- Bryant, Charles W. 2007. "How Campaign Finance Works". 7 November 2007. Howstuffworks.com <http://money.howstuffworks.com/campaign-finance.htm> diakses pada tanggal 20 November 2018.
- Bryan, Shari dan Denise Baer. 2005. *Money in Politics. A Study of Party Financing Practices in 22 Countries*. Washington, DC: The National Democratic Institute for International Affairs (NDI).
- Buehler, Michael dan Paige Tan. 2007. "Party-Candidate Relationships in Indonesian Local Politics: A Case Study of the 2005 Regional Elections in Gowa, South Sulawesi Province." *Indonesia*, Vol. 84, hal. 41-69.
- Choi, Nankyung. 2007. "Elections, parties and elites in Indonesia's local politics." *South East Asia Research*, Vol. 15, No. 3, hal. 325-354.
- Falguera, Elin, Samuel Jones dan Magnus Ohman (Eds.) 2014. *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance*. Stockholm: International IDEA.
- Hadiz, Vedi R. 2004. "Indonesian Local Party Politics. A Site of Resistance to Neoliberal Reform." *Critical Asian Studies*, Vol. 36, No. 4, hal. 615-636.
- Hafidz, Masykurudin. 2016. *Potret Dana Kampanye Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2015*. Jakarta: Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat.
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). 2015. *Laporan Studi Potensi Benturan Kepentingan dalam Pendanaan Pilkada*. Jakarta: KPK.
- _____. 2017. *Studi Potensi Benturan Kepentingan dalam Pendanaan Pilkada 2017*. Jakarta: KPK.
- Medvic, Stephen K. 2001. "The Impact of Party Financial Support on the Electoral Success of US House Candidates," *Party Politics*, Vol. 7, No. 2, hal. 191-212.

- Mietzner, Marcus. 2007. "Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption." *Contemporary Southeast Asia A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol. 29, No. 22, hal. 238-263.
- _____. 2011. "Funding pilkada: Illegal campaign financing in Indonesia's local elections," dalam Edward Aspinall and Gerry van Klinken. *The State and Illegality in Indonesia*. Leiden: KITLV Press, hal. 123-138.
- _____. 2015. "Dysfunction by Design: Political Finance and Corruption in Indonesia." *Critical Asian Studies*, Vol. 47, Issue 4, hal. 587-610.
- Minan, Ahsanul dan Ibrahim Fahmi Badoh (Ed). 2014. *Menguak Dana Kampanye dalam Pemilu Legislatif 2014. Temuan Pemantauan di Tiga Provinsi Kalimantan Selatan, Lampung, dan Maluku*. Jakarta: JPPR.
- Muhtadi, Burhanuddin. 2018. *Buying Votes in Indonesia: Partisans, Personal Networks, and Winning Margins*. Ph.D Dissertation. The Australian National University.
- Nassmacher, Karl-Heinz. 2009. *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies*. Baden-Baden: Nomos.
- Norris, Pippa. 2014. *The Concept of Electoral Integrity. In Why Electoral Integrity Matter*. Cambridge: Cambridge University Press, hal. 21-39.
- _____. dan Andrea Abel van Es. 2016. "Introduction: Understanding Political Finance Reform," dalam Pippa Norris dan Andrea Abel van Es (Eds.). *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspectives*. New York: Oxford University Press, hal 1-24.
- Ohman, Magnus. 2014. "Getting the Political Finance System Right," dalam Falguera, Elin, Samuel Jones dan Magnus Ohman (Eds.) 2014. *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance*. Stockholm: International IDEA, hal. 33-34.
- Palmer, Edith. 2009. "Campaign Finance: Germany". May 2009. Law.gov. Dapat diakses di <http://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/germany.php> pada tanggal 20 November 2018.
- Potter, Joshua D dan Margit Tavits. 2013. "The Impact of Campaign Finance Laws on Party Competition." *British Journal of Political Science*, Vol. 45, Issue 1, hal. 73-95.
- Scarrow, Susan E. 2007. "Political Finance in Comparative Perspective." *Annual Review of Political Science*, Vol. 10, hal. 193-210.
- Smilov, Daniel. 2007. "Introduction: Party Funding, Campaign Finance and Corruption in Eastern Europe," dalam Daniel Smilov dan Juric Toplak (Eds.). *Political Finance and Corruption in Eastern Europe. The Transition Period*. Hampshire and Burlington: Ashgate Publishing Limited, hal. 1-31.
- _____. dan Juric Toplak (Eds.).2007. *Political Finance and Corruption in*

- Eastern Europe. The Transition Period.* Hampshire and Burlington: Ashgate Publishing Limited.
- Supriyanto, Didik dan Lia Wulandari. 2013. *Basa-Basi Dana Kampanye: Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu.* Jakarta: Yayasan Perludem.
- Ufen, Andreas. 2014. "Asia," dalam Falguera, Elin, Samuel Jones dan Magnus Ohman (Eds.) 2014. *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance.* Stockholm: International IDEA, hal. 83-127.
- Ufen, Andreas dan Marcus Mietzner. 2015. "Political Finance Regimes in Southeast Asia: Introduction," *Critical Asian Studies*, Vol. 47, No. 4, hal. 558-563.
- Qodari, Muhammad. 2010. "The Professionalisation of Politics: The Growing Role of Polling Organisations and Political Consultants," dalam Edward Aspinnall dan Marcus Mietzner (Eds.). *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society.* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, hal. 122-140.
- van Biezen, Ingrid. 2003. *Financing political parties and election campaigns-guidelines.* Strasbourg: Council of Europe Publishing.



Bab 2

Manipulasi Dana Kampanye Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Donal Fariz dan Firdaus Ilyas

Korupsi dan Pemilu merupakan dua padanan suku kata yang tidak terpisahkan. Secara ideal pemilu merupakan momentum transisi elit yang digunakan oleh pemegang mandat untuk menghukum para elected official yang dinilai korup atau performa buruk. Akan tetapi, pemilu itu sendiri acapkali dinodai dengan berbagai macam praktek koruptif. Kondisi tersebut menjadi realitas bahwa antara korupsi dan pemilu merupakan dua hal yang saling berkelindan satu dengan lainnya.

Secara singkat, korupsi Pemilu terjadi pada relasi antara partai politik dan kandidat dengan penyumbang pada satu sisi dan partai politik dengan penyelenggara pemilu juga pada sisi yang lain (Pfeiffer 2004). Perbuatan tersebut menjadi delik tindak pidana korupsi manakala melibatkan salah satu unsur penyelenggara negara. Manipulasi dana politik terjadi pada relasi antara penyumbang dengan partai politik dan kandidat, sementara politik uang (*money politics*) terjadi pada relasi antara partai politik dan Kandidat dengan Penyelenggara Pemilu dan Juga dengan pemilih (*voters*).

Korupsi pemilu harus dilihat secara lebih jauh sebagai penyakit demokrasi. Dampak negatifnya tidak hanya merugikan masyarakat luas, tapi juga merugikan kepentingan pihak lain yang terlibat langsung dalam pelaksanaan pemilu, yakni peserta pemilu. Karena itu, membatasi ruang gerak korupsi pemilu akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap hasil pemilihan, sekaligus derajat legitimasi pemilu dan hasilnya. Membatasinya juga akan melahirkan iklim kompetisi politik yang lebih adil antar kandidat.

Penting dipahami, persoalan korupsi dalam pemilu sebenarnya tidak hanya terjadi di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Praktek serupa juga terjadi di beberapa negara maju seperti Amerika. Misalnya, kasus donasi jutaan dollar dari pengusaha Indonesia James Riady kepada tim sukses Bill Clinton dalam pemilihan presiden Amerika Serikat tahun 1996 atau dugaan kecurangan yang dilakukan oleh sekretaris Partai Republik di negara bagian Florida dan Fox News Channel guna memenangkan George W. Bush dalam pemilihan presiden tahun 2004 (Fund 2004).

Open Society Justice Initiative (2005) memberikan gambaran yang jelas mengenai korupsi pemilu. Menurutnya korupsi dalam pemilu--terutama berkaitan dengan kepentingan dana kampanye baik dari penyumbang pihak ketiga maupun penggunaan sumber daya negara oleh incumbent tidak hanya merusak proses pemilihan, tapi juga demokrasi.

Lebih lanjut menurunnya korupsi pemilu adalah praktek pendanaan kampanye--baik penerimaan maupun pengeluaran--yang menciptakan hubungan koruptif antara penyumbang dan partai politik atau kandidat yang didukungnya maupun pola perilaku koruptif yang terjadi antara peserta pemilu dan voters. Definisi tersebut tentu dapat diperdebatkan khususnya terhadap kandidat yang berstatus bukan penyelenggara negara. Sebaliknya, apabila kandidat berstatus sebagai penyelenggara negara, maka sebagai penerima pendanaan yang tidak bisa dijerat dengan tindak pidana korupsi sebagaimana Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Contohnya kasus Bupati Buol, Amran Batalipu yang menerima uang dari Hartati Moerdaya untuk biaya survey yang kemudian dijerat dengan pasal suap.

Jadi secara umum ada tiga bentuk korupsi pemilu yaitu, (Irawan et.al. 2014):

a. Manipulas pengumpulan dan pencatatan dana kampanye.

Secara umum, manipulasi merupakan sebuah jenis tindak pidana yang banyak diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Tidak terkecuali partai politik atau kandidat menerima donasi dari sumber-sumber yang dilarang oleh aturan seperti sumbangan melebihi batas maksimal, bersumber dari hasil korupsi atau kejahatan, dan penyumbang tidak jelas. Manipulasi juga terjadi dengan modus dana kampanye yang ditanggung oleh pemodal. Kasus ini banyak terjadi di daerah yang kaya dengan sumber daya alam. Sehingga konsesus pendanaan dijadikan alat tawar untuk memperoleh konsesi dan perizinan sumber daya alam tertentu.

b. Penyalahgunaan sumber dana dan daya negara

Partai politik atau kandidat menyalahgunakan sumber dana dan daya negara/publik untuk kepentingan kemenangan mereka. Bentuk penyalahgunaan jabatan bisa macam-macam, mulai yang paling sederhana sampai ke kategori korupsi menurut UU Tindak Pidana Korupsi. Misalnya, menggunakan kendaraan dinas untuk keperluan kampanye, mengerahkan pegawai negeri sipil atau bawahan

(camat, lurah, pamong desa) untuk mendukung peserta pemilu tertentu, menyusun program populis seperti pembagian uang tunai kepada kelompok masyarakat tertentu pada menjelang dan saat kampanye hingga penggunaan dana APBD/APBN untuk pembiayaan kampanye. Contoh konkret yang terakhir ini dapat dilihat dalam kasus korupsi Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) yang menyeret Rohmin Dahuri sebagai terpidana (Husodo 2009).

c. Suap kepada penyelenggara dan pemilih (*money politics*)

Partai, kandidat, tim sukses, memberikan/menjanjikan uang atau barang kepada pemilih atau penyelenggara pemilihan dalam rangka memenangkan pemilu.

Korupsi menjelang dan pada saat penyelenggaraan pemilu mewarnai hampir semua pemilu di Indonesia. Kajian Komisi Pemberantasan Korupsi memperlihatkan setiap menjelang pemilu berbagai kasus korupsi besar yang melibatkan politisi, seperti korupsi di sektor perbankan selalu muncul. Politisi diduga membutuhkan modal besar guna memenangkan pemilihan.

Kondisi serius dan berulang ini menimbulkan pertanyaan, mengapa hal tersebut terjadi? Dalam disertasi yang ditulis oleh Pramono Anung menguraikan bahwa calon anggota legislatif mesti menyiapkan uang antara Rp. 300 juta hingga Rp. 22 miliar untuk maju dalam pemilihan. Bahkan menurutnya ada caleg yang mengeluarkan Rp. 18 miliar hanya untuk membayar konsultan politik. (Tribunnews.com 2013).

Menurut Marcin Walecki (2003), masalah utama dalam korupsi pemilu berkaitan dengan masalah keuangan dalam hal ini pengumpulan modal kemenangan. Secara umum, pendanaan politik yang korup dikumpulkan kandidat atau partai, dimana mereka melakukan operasi keuangan untuk keuntungan partai politik, kelompok kepentingan, atau kandidat dengan cara tidak benar atau tidak sah.

Nassmacher (2001) menambahkan bahwa uang mempengaruhi kompetisi politik dan menjadi sumber daya utama bagi politisi yang ingin memenangkan atau mempertahankan kekuasaan. Uang dapat diubah menjadi banyak sumber daya seperti membeli barang-barang, keterampilan, dan pelayanan. Selain itu, uang pun dapat digunakan untuk bertransaksi langsung dengan pemilih dalam bentuk politik uang.

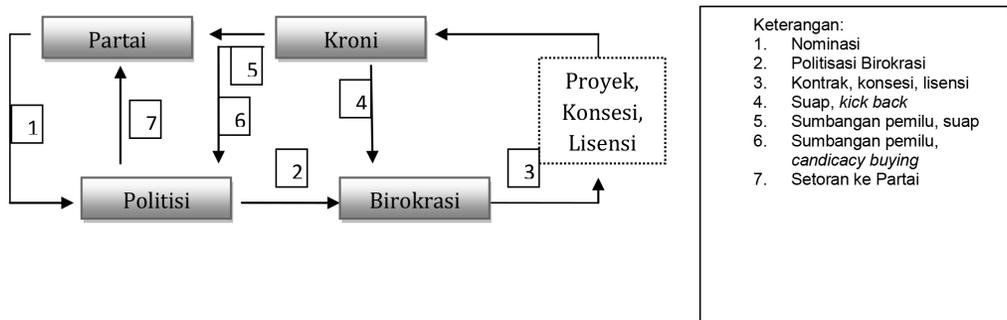
Di Indonesia, problem pendanaan terjadi ada dua lapis, yakni di tubuh partai secara kelembagaan dan calon kandidat publik yang berkontestasi dalam pemilu. Partai politik tidak memiliki tradisi dan keterampilan untuk menggali dana publik. Bahkan lebih parah lagi, pemilu justru jadi oleh segelintir elit partai sebagai momentum untuk mengumpulkan uang melakukan jual beli pencalonan (*candidacy buying*)

Sama halnya politisi di Indonesia juga terbiasa disumbang oleh segelintir orang namun dalam jumlah besar (Widoyoko, 2010). Akibatnya para pengusaha beramai-ramai masuk dan membangun partai politik baru sebagai agregasi kepentingan

politiknya dan mereka juga menamkai modal politiknya kepada para kontestan pemilu.

Kondisi ini membuat kita seolah berada dalam lingkaran setan pemilu (seperti yang dijelaskan dalam diagram 1). Munculnya kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak pro-publik dimulai dari pemilu yang dikuasai dan dikendalikan kelompok oligarkis. Alur di bawah ini menceritakan proses transaksional dalam pemilu yang melibatkan birokrasi, politisi hingga kroni bisnis (pemodal).

Diagram 1. Pengaturan Dana Kampanye Pilpres (Perbandingan dua regulasi)



Regulasi merupakan aspek yang paling fundamental dalam membangun fondasi hukum penyelenggaraan pemilu. Jika dilacak sejarah aturan dalam bidang kepeiluan, pembentuk Undang-Undang (Pemerintah dan DPR) secara rutin melakukan modifikasi aturan di sektor kepeiluan menjelang penyelenggaraan pemilu itu sendiri. UU Pemilu mengatur mulai dari syarat, aturan main hingga sanksi kepada pihak-pihak yang melakukan kecurangan dalam pemilu dan tidak terkecuali untuk penyelenggaraan pemilu itu sendiri. Dalam Pemilu, uang bisa diibaratkan sebagai bahan bakar dari mesin partai dan tim sukses. Sebagaimana yang dikatakan oleh Jacobson (1980) yaitu “uang saja tidak cukup, tapi uang sangat berarti bagi keberhasilan kampanye”. Uang menjadi penting karena kampanye memiliki pengaruh pada hasil pemilu, sementara kampanye tidak akan berjalan tanpa adanya uang.

Hal ini yang membuat aspek pendanaan harus mendapatkan porsi dan perhatian yang khusus dalam regulasi pemilu. Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya, kecurangan dalam pendanaan akan melahirkan praktek korupsi pemilu. Dampaknya tidak hanya dalam proses penyelenggaraan pemilu, akan tetapi lebih jauh lagi akan turut berakibat pada korupsi politik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga dana kampanye adalah kunci utama dalam pemilu berintegritas.

Hal yang paling utama dalam dana kampanye adalah asal muasal dari sumber

dana tersebut. Baik atau buruknya pemimpin yang terpilih sangat ditentukan dari sumber dana politik yang diterima dan dipergunakannya. Semakin banyak pejabat terpilih menggunakan dana “haram” dalam pemilu, maka akan semakin tersandera elit tersebut saat berkuasa. Hal yang sebaliknya, semakin bersih dana kampanye yang dipergunakannya, maka pemerintahan tersebut lepas dari sanderaan pemodal politik. Sekalipun pada akhirnya tidak akan menggaransi seseorang elit politik untuk tidak akan melakukan korupsi pada masa jabatannya.

Dalam pengaturan pemilu di Indonesia, baik dalam pemilu legislatif maupun Pemilu Presiden diatur sumber-sumber pendanaan dalam pemilu. Diantaranya : (i) Dari partai dan gabungan partai untuk presiden dan wakil presiden (ii) kandidat itu sendiri (iii) Dari pihak lain yang sah menurut hukum. Sumbangan dari pihak ketiga yang sah menurut hukum berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha yang bersifat tidak mengikat dan tidak berasal dari hasil tindak pidana

Oleh karena luasnya cakupan ruang lingkup dana kampanye yang meliputi pilpres, pileg hingga pilkada, maka tulisan ini hanya akan membatasi pada konteks dana kampanye pilpres saja. Dana kampanye Pemilu serentak 2019 diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Sementara untuk pemilu sebelumnya, pengaturan dana kampanye pilpres diatur dalam UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Tabel di bawah ini akan menunjukkan perbandingan di antara dua regulasi tersebut.

Pokok-pokok materi pengaturan dana kampanye itu meliputi pembatasan, pengelolaan dan pelaporan (Supriyanto dan Wulandari 2013), yaitu, pertama, pengaturan pembatasan dana kampanye perlu dilakukan agar terjadi persaingan yang fair di antara peserta pemilu. Pembatasan itu meliputi besaran sumbangan, sumber-sumber sumbangan dan besaran belanja kampanye. Pembatasan ini diperlukan juga untuk mencegah penggunaan dana ilegal untuk kampanye. Kedua, pengaturan pengelolaan dana kampanye perlu dilakukan agar partai politik, calon dan tim kampanye tidak menyalahgunakan penggunaan dana kampanye untuk tujuan-tujuan lain di luar kemenangan pemilu. Ketiga, pengaturan pelaporan dana kampanye perlu dilakukan agar pemilih mengetahui sumber, besaran dan alokasi dana kampanye, sehingga pemilih bisa mengetahui dan mengontrol hubungan partai politik dan calon (terpilih) dalam membuat kebijakan pada pascapemilu nanti. Aspek regulasi merupakan acuan terhadap politik hukum/ kebijakan pemerintah dan DPR untuk mendorong perbaikan dalam aspek pendanaan politik. Regulasi akan menjadi ukuran awal seberapa serius negara untuk membenahi pekerjaan rumah pendanaan politik yang selama ini berada pada rimba belantara.

Tabel 1. Perbandingan Regulasi Dana Kampanye Pemilu Presiden

Ketentuan	UU No. 42 Tahun 2008	UU No. 7 Tahun 2017
Sumber	Pasangan Calon yang bersangkutan; Partai Politik dan/atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon; dan pihak lain.	Sumber dana kampanye masih sama dengan ketentuan sebelumnya. Namun terdapat penambahan aturan dimana dana kampanye kampanye dapat dimungkinkan berasal dari APBN (Pasal 325 Ayat 3)
Besaran	- Perorangan maksimal : Rp 1 milyar - kelompok, perusahaan, atau badan usaha nonpemerintah maksimal Rp 5 milyar	- - Perorangan maksimal : Rp 2,5 milyar - kelompok, perusahaan, atau badan usaha nonpemerintah maksimal Rp 25 milyar
Pencatatan	Pencatatan dimulai sejak 3 (tiga) hari setelah Pasangan Calon ditetapkan sebagai Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan ditutup 7 (tujuh) hari sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana Kampanye kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU.	Sama
Audit	Audit dilakukan oleh KAP selama 45 hari	Audit dilakukan oleh KAP selama 30 hari

<p>Sanksi</p>	<p>Sanksi Penerimaan Melebihi Batas (Pasal 220)</p> <p>Setiap orang yang memberi atau menerima dana Kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) dan ayat (2), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).</p> <p>Saksi Ketiadaan Pencatatan (Pasal 221)</p> <p>(1) Pelaksana Kampanye yang menerima dan tidak mencatatkan dana Kampanye berupa uang dalam pembukuan khusus dana Kampanye dan/atau tidak menemukannya pada rekening khusus dana Kampanye Pasangan Calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 48 (empat puluh delapan) bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima.</p> <p>(2) Pelaksana Kampanye yang menerima dan tidak mencatatkan berupa barang atau jasa dalam pembukuan khusus dana Kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 48 (empat puluh delapan) bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima</p> <p>Saksi menerima dana kampanye yang dilarang (Pasal 222)</p> <p>(1) Pasangan Calon yang menerima sumbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 ayat (1) dan tidak melaporkan kepada KPU dan/atau tidak menyetorkan ke kas negara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 48 (empat puluh delapan) bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima.</p> <p>(2) Pelaksana Kampanye yang menggunakan dana dari sumbangan yang dilarang dan/atau tidak melaporkan dan/atau tidak menyetorkan ke kas negara sesuai batas waktu yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 ayat (2), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima.</p>	<p>Sanksi Penerimaan Melebihi Batas (Pasal 525)</p> <p>(1) Setiap orang, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah yang memberikan dana Kampanye Pemilu melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 327 ayat (1) dan Pasal 331 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).</p> <p>(2) Setiap Peserta Pemilu yang menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).</p> <p>Sanksi menerima dana kampanye yang dilarang (Pasal 527)</p> <p>Peserta Pemilu yang terbukti menerima sumbangan dana Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 339 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).</p>
---------------	--	--

Jika dibandingkan dua rezim aturan di atas tersebut, terdapat sejumlah perbedaan yang dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Berkaitan dengan sumber pendanaan pasangan calon presiden dan wakil presiden, ketentuan UU No. 7 Tahun 2017 memungkinkan sumber dana kampanye berasal dari APBN. Penjelasan pasal 325 UU aquo menyebutkan bahwa “Pendanaan yang bersumber dari APBN dialokasikan pada bagian anggaran KPU”. Tidak ada penjelasan lain yang lebih detail dan spesifik yang mengatur anggaran dari APBN untuk kampanye pasangan calon presiden dan wakil presiden. Pasal ini juga tidak memberikan delegasi pengaturan lebih lanjut dalam PKPU. Agaknya ketentuan ini berkaitan dengan sejumlah aktivitas kegiatan kampanye yang difasilitasi negara melalui KPU. Seperti kegiatan debat maupun iklan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Tapi memasukkannya kedalam nomenklatur pendanaan APBN menjadi tidak tepat karena yang diberikan tidak dalam bentuk uang melainkan *in kind*.
2. Dalam hal aspek besaran sumbangan maksimal dana kampanye terjadi kenaikan sangat signifikan. Batasan sumbangan pribadi yang awalnya maksimal Rp 1 milyar berubah menjadi Rp 2,5 milyar. Selain itu, sumbangan kelompok yang pada sebelumnya Rp 5 milyar berubah menjadi Rp 25 milyar. Jika dilacak *memorie van toelichting* dalam penyusunan UU No. 7 Tahun 2017, tidak ada narasi perdebatan yang mampu menjelaskan alasan peningkatan sumbangan dana kampanye tersebut. Mengapa kemudian batas maksimalnya bisa naik menjadi 5 kali lipat. Dalam beberapa regulasi yang horizontal, Indonesia memang menganut mahzab untuk pembatasan besaran sumbangan dan belanja kampanye. Hal yang sama semisalnya berlaku untuk kegiatan pemilihan kepala daerah. Tujuannya agar menekan biaya politik hingga menciptakan medan kontestasi setara (*equal battle field*) antara kandidat.
3. Jangka waktu audit yang semakin singkat. Mempersingkat audit ini akan membawa dampak kepada kualitas audit. Pasalnya dalam jangka waktu audit sebelumnya selama 45 hari saja kualitas audit hanya bersandar pada audit kepatuhan (lihat UU No 42 Tahun 2008). Selain keterbatasan ruang lingkup audit, jangka waktu audit yang singkat tidak mampu mengungkap berbagai praktek manipulative dalam laporan dana kampanye. Apalagi jika durasi waktunya makin singkat hanya menjadi selama 30 hari saja. Publik saat ini tentunya sudah dapat membayangkan hasil dan kualitas audit dana kampanye Pilpres 2019 yang akan datang.
4. Dalam aspek sanksi, UU mengatur pada dua pendekatan, yakni ketentuan saat pasangan calon menerima dana kampanye yang melebihi batas dan ketentuan yang

mengatur kondisi saat pasangan calon menerima dana kampanye dari sumber-sumber yang dilarang. Ada beberapa hal yang menonjol dari perbandingan saksi atas dua ketentuan di atas:

- a. Dalam perbandingan norma/ketentuan yang mengatur apabila pasangan calon menerima sumbangan dana kampanye melebihi batas, ketentuan dalam UU No. 42 Tahun 2008 mengatur lebih tegas. Karena secara eksplisit mengatur sanksi bagi setiap orang (pemberi dan penerima) sumbangan dana kampanye yang melebihi batas. Namun ketentuan dalam UU No. 7 Tahun 2017, justru hanya mengatur kepada subyek pemberi yang melebihi batasan maksimal. Sehingga ketentuan ini berakibat menggeser dan membatasi subyek hukum yang bisa dipidana (*adresat*). Sanksi kepada peserta pemilu hanya diberikan pada konteks perbuatannya saat menggunakan kelebihan dana kampanye dan tidak melaporkannya. Dengan kata lain, delik pidana UU No. 7 Tahun 2017 hanya mengatur perbuatan peserta pemilu yang menggunakan kelebihan dana kampanye, bukan pada perbuatannya saat menerima kelebihan dana kampanye itu sendiri.
- b. UU No. 7 Tahun 2017 tidak mengatur sanksi kepada pasangan calon presiden dan wakil presiden yang tidak mencatatkan penerimaan dana kampanye melalui pembukuan khusus dana kampanye dan/atau tidak menampung dana kampanye dalam rekening khusus dana kampanye. Ketiadaan aturan ini akan menjadi celah untuk tidak mencatatkan berbagai pemasukan dan pengeluaran dalam laporan dana kampanye, bahkan keberadaan rekening khusus akan kehilangan manfaatnya.
- c. Terkait sanksi hukum atas penerimaan dana kampanye yang dilarang, UU No. 7 Tahun 2017 hanya mengatur berupa sanksi hukum terhadap penerimaan dana kampanye yang dilarang. Sementara UU No. 42 Tahun 2008 selain mengatur saksi hukum terhadap penerimaan dana kampanye yang dilarang, juga mengatur sanksi terhadap kelalaian pasangan calon yang tidak melaporkan dan menyetorkan kepada kas negara penerimaan dana kampanye yang dilarang tersebut.

Dari perbandingan dua regulasi acuan dana kampanye hingga proses audit, maka paling bisa disimpulkan sebagai berikut, pertama, secara regulatif belum ada upaya menyusun aturan yang tegas untuk memperbaiki pengaturan dana kampanye. Bahkan ada kecenderungan pengaturan dana kampanye dalam pilpres melalui UU No. 7 Tahun 2017 lebih mundur jika dibandingkan dengan aturan sebelumnya khususnya dalam audit dana kampanye. Memang sulit untuk mengharapkan regulasi yang ideal dalam sektor dana politik untuk diatur. Pasalnya hampir seluruh elit politik memiliki kecenderungan perilaku yang sama dalam

aspek kejujuran dalam hal pelaporan dana kampanye. Kedua, ada semangat untuk menaikkan batasan maksimal sumbangan oleh pemerintah dan DPR. Akan tetapi tidak jelas formulasi kenaikan yang significant tersebut. Pada saat yang sama, harusnya upaya mendorong kenaikan anggaran sumbangan kampanye juga diikuti semangat untuk memperkuat transparansi dan akuntabilitas. Sehingga aturan ini asimetris dengan upaya memastikan dana kampanye berasal dari sumber yang sah dan *legitimate*.

Ketiga, keberadaan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) sebagai sebuah *states auxiliary body* sesungguhnya bisa dimanfaatkan untuk memantau transaksi keuangan para calon presiden. PPATK yang melaksanakan fungsi penyelidikan terhadap transaksi keuangan memiliki kompetensi kelembagaan untuk memantau transaksi keuangan. Wacana pelibatan PPATK ini sudah berkali-kali disampaikan kepada DPR dan Pemerintah saat menyusun UU No. 7 Tahun 2017. Akan tetapi hal tersebut tidak mendapatkan respon yang baik. Agaknya ada kekhawatiran keterlibatan PPATK akan membuat ruang gerak para politisi untuk melakukan manipulasi pendanaan akan semakin sempit. Oleh karenanya, perluasan peran PPATK tidak dikomodir oleh para pembentuk undang-undang.

Keempat, ketentuan saksi hukum terhadap perbuatan yang meliputi: manipulasi pencatatan, penerimaan melebihi batas dan penerimaan larangan dana kampanye dalam UU No. 42 Tahun 2008 lebih baik dibanding ketemuan UU No. 7 Tahun 2017. Perbuatan semisal peserta pemilu yang tidak mencatatkan penerimaan dana dinilai sebuah tindak pidana, sekarang menjadi bukan perbuatan pidana. Alhasil audit dana kampanye secara tunggal masih mengandalkan akuntan publik. Padahal secara singkat menurut Menurut Institut Akuntan Publik Indonesia (IAPI), setidaknya ada enam titik rawan dalam pelaporan dan audit dana kampanye di Indonesia, diantaranya (IAPI 2014):

- a. Partai politik mencatat pemasukan dari sumber-sumber terlarang dengan menggunakan pihak-pihak tertentu sebagai penyumbang fiktif untuk menyamarkan dana dari sumber ilegal;
- b. Partai politik tidak mencatat pemasukan dari sumber-sumber terlarang dan tidak memasukan ke dalam rekening khusus dana kampanye sehingga tidak terlihat adanya penerimaan dari sumber-sumber terlarang. Dana terlarang langsung dikonversi menjadi kegiatan kampanye (tidak melalui rekening dana kampanye);
- c. Partai politik mencatat penerimaan tidak dalam jumlah sebenarnya (misal, sumbangan berbentuk jasa/barang yang melewati batasan sumbangan, hanya dicatat sejumlah nilai yang diperbolehkan);
- d. Partai politik memasukan dana terlarang ke dalam rekening partai politik dan selanjutnya dimasukan ke dalam rek khusus dana kampanye. Menurut UU No.

- 8 Tahun 2012 dan UU No. 7 Tahun 2017, tidak ada batasan jumlah sumbangan yang bersumber dari partai politik;
- e. Pelaksanaan audit rentan dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak mempunyai kewenangan, yaitu dilakukan oleh pihak lain atau disubkontrakkan dari akuntan publik yang bersangkutan dengan pihak lain yang tidak berwenang untuk melakukan audit. Hasilnya dapat berupa hasil audit yang tidak berkualitas; dan
 - f. Tender untuk audit kemungkinan rawan tindak pidana korupsi (gratifikasi, suap dan sebagainya).

Temuan Dana Kampanye Pipres 2009 dan 2014

Praktek manipulasi dalam pendanaan politik terjadi pada saat pemasukan (income) dan praktek politik uang terjadi saat pengeluaran (spending) (Badoh dan Dahlan 2010). Hal tersebut adalah dua hal yang berbeda namun sangat berkaitan satu dengan yang lainnya. Modus dari manipulasi dana politik, misalkan menerima dana kampanye dari sumber yang dilarang; dana yang tidak diatur dalam undang-undang, menerima dana dari sumber tertentu dengan kontrak kebijakan masa datang, sumbangan kandidat yang melanggar batasan dalam peraturan serta sumbangan yang tidak dapat yang dipertanggungjawabkan identitas penyumbanganya yang tidak diatur dalam undang-undang (Walencki 2004).

A. Dana Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009 lalu diikuti oleh tiga kontestan pasangan calon. Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) maju sebagai seorang petahana melawan Jusuf Kalla (JK) yang berposisi sebagai Wakil Presiden. Pasangan ini pecah kongsi karena berbagai alasan politik hingga sentiment penokohan JK yang sering disebut sebatai the real presiden oleh sejumlah media.

Alhasil SBY dan Boediono keluar sebagai pemenang dengan memperoleh sebanyak 60,80% suara dalam satu putaran mengalahkan kandidat lainnya. Namun kemenangan ini berujung pada polemik hukum yang menyandera kepemimpinan ini selama satu periode selanjutnya, yakni skandal Bank Century. Banyak tudingan yang dialamatkan khususnya kepada Boediono dan Sri Mulyani pada waktu itu sebagai pihak yang harus bertanggungjawab dan pada akhirnya skandal ini menimbulkan anasir-anasir politik karena berkaitan dengan kontestasi Pilpres 2009.

Diluar skandal politik tersebut, pasca kontestasi para calon berkewajiban secara hukum untuk melaporkan dana kampanye mereka kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU). Berikut ini tabel 2 tentang Penerimaan Dana Kampanye Pasangan

Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden di Pilpres 2009.

Tabel 2. Penerimaan Dana Kampanye Pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil

Pasangan Calon	Jumlah
Megawati – Prabowo	Rp 257.600.050.00
Susilo Bambang Y – Boediono	Rp 232.770.456.232
Jusuf Kalla – Wiranto	Rp 83.177.864.250

Sementara itu, ICW memberikan catatan laporan Dana kampanye Pilpres 2009 sebagai berikut.

Tabel 3. Catatan ICW tentang Laporan Dana Kampanye Pilpres Tahun 2009

Megawati Soekarnoputri – Prabowo Subianto	<ul style="list-style-type: none"> • Yang tercantum hanya sumbangan dari pasangan calon dan tidak menyertakan keterangan daftar penyumbang • Tidak Menjelaskan keterangan rekening penyumbang • Terdapat ketidaksesuaian karna alat bukti adalah rekening koran akan tetapi keterangan penerimaan dalam bentuk tunai
Susilo Bambang Yudhoyono – Boediono	<ul style="list-style-type: none"> • Terdapat indikasi pelanggaran batasan sumbangan terakumulasi terhadap 4 sumbangan perusahaan • Terdapat sumbangan tersebut juga ditemukan indikasi sumbangan dari pribadi perusahaan dan sumbangan perusahaan • Terdapat penerimaan sumbangan dengan identitas yang tidak jelas • Tidak ada keterangan rekening penyumbang
Jusuf Kalla – Wiranto	<ul style="list-style-type: none"> • Keganjilan setoran tunai dengan jumlah yang cukup besar tanpa melalui transfer rekening • Terdapat penyumbang pribadi mengatasnamakan partai politik tanpa disertai dengan identitas yang jelas

B. Dana Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014

Pemilihan Umum Presiden 2014 diikuti oleh dua pasangan calon, yakni Joko Widodo (Jokowi) dan JK melawan Prabowo Subianto (PS) dan Hatta Rajasa (HR). SBY yang sudah dua kali menjabat tidak lagi dapat berkontestasi karena undang-undang membatasi jabatan presiden dan wakil presiden selama dua periode. Hal yang menarik dalam kontestasi ini, sekalipun SBY tidak maju pada kenyataannya ia tidak memberikan kartu dukungan Partai Demokrat kepada besannya, HR, yang ikut berlaga mendampingi PS.

Jokowi-JK kemudian muncul sebagai pemenang dengan memperoleh sebanyak 53,15% suara. Kemenangan ini dinilai banyak pihak sebagai awal muasal pembelahan masyarakat dalam dua kubu politik yang terus bergesekan hingga hari ini. Pasca pemilu, ICW melakukan analisis terhadap penggunaan dana kampanye, dalam hal ini yang berkaitan dengan belanja iklan kampanye dan penggunaan spot iklan kampanye. Hasil analisis terhadap belanja iklan ini selanjutnya akan dibandingkan dengan data laporan belanja iklan kampanye yang disampaikan oleh pasangan calon presiden dan calon wakil presiden kepada KPU dalam Laporan Dana Kampanye, guna mendeteksi kemungkinan terjadinya manipulasi, penyampaian data/ laporan yang tidak benar atau tidak sesuai dengan fakta. Sebagaimana diketahui, manipulasi laporan dana kampanye merupakan salah satu bentuk pelanggaran yang diancam hukuman pidana.

Tabel 4. Laporan Penggunaan Dana Kampanye Pilpres Tahun 2014

	Uraian :		PS – HR	Jokowi – JK
A	Pengeluaran Operasi :			
		Pertemuan Terbatas	-	-
		Pertemuan Tatap Muka	Rp 3.718.000.000	Rp 19.618.858.450
		Media Massa cetak / elektronik	Rp 88.267.202.684	Rp 151.280.157.963
		Penyebaran Bahan Kampanye Umum	Rp 13.100.000.000	Rp 121.811.581.187
		Pemasangan Alat Peraga Umum	-	Rp 251.500.000
		Rapat Umum	Rp 3.968.428.970	-

		Kegiatan lain yang tidak melanggar aturan	57.502.424.057	Rp 169.950.000
	Pengeluaran Modal :			
		Pembelian Kendaraan	-	-
		Pembelian Peralatan	-	Rp 383.328.000
		Lain – Lain	-	-
	Pengeluaran Lain Lain			-
		Pemberian Piutang	-	-
		Pmbayaran Utang	-	-
		Pengembalian ke Kas Negara	Rp 1.770.000	
B	Saldo Rekening Khusus :		Rp 1.641.229	
		Kas di Rek Bank		Rp 129.679.222
		Kas		Rp 347.062.776
TOTAL			Rp 166.559.466.940	Rp 293.992.117.598

Sumber : KPU, Hasil Audit Dana Kampanye

Dari hasil laporan tersebut, ICW bersama tim mencoba melakukan penelusuran lebih lanjut. Hasilnya, diduga terhadap indikasi penyumbang fiktif sebesar 5,2% dari total penyumbang semua pasang kandidat. Penyumbang yang diindikasikan tidak mempunyai kemampuan ekonomi sebesar 10,3%. Namun, dari keseluruhan penyumbang dana kampanye Pilpres Tahun 2014, tidak ada satupun penyumbang yang dapat menunjukkan bukti untuk memverifikasi apakah benar yang bersangkutan telah menyumbang kepada kedua pasangan. Serta, sebagian dari penyumbang diindikasikan memiliki relasi dengan pasangan calon, baik dari karyawan perusahaan yang berafiliasi dengan calon, maupun keluarga dari pasangan calon (ICW 2014). Berikut adalah hasil tabulasi yang ICW lakukan selama proses pemantauan yang dilakukan oleh tim pemantauan.

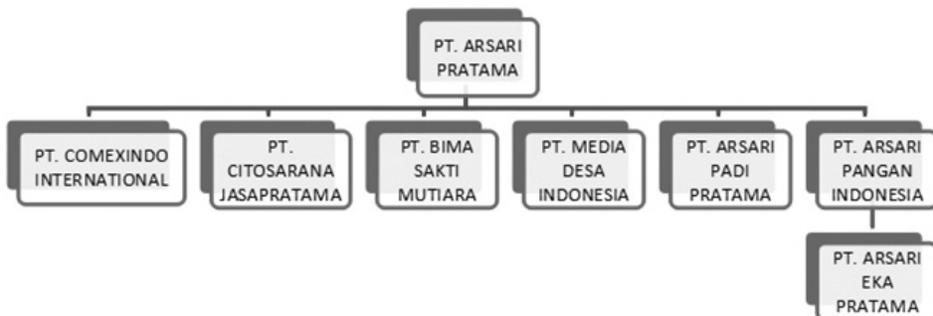
Tabel 5. Hasil Penelusuran Penyumbang – Pilpres Tahun 2014

Tabulasi Hasil Penelusuran Penyumbang – Pilpres Tahun 2014							
No	Kriteria	Hasil Temuan			Persentase Temuan		
		Ya	Tidak	Tidak Tahu	Ya	Tidak	Tidak Tahu
1	Penyumbang Fiktif	5	88	4	5,2%	90,7%	5,2%

2	Mempunyai kemampuan ekonomi	72	10	15	74,2%	10,3%	74,2%
3	Mengakui menyumbang	37	2	58	38,1%	2,1%	38,1%
4	Menunjukkan Bukti	0	32	65	0,0%	33,0%	0,0%
5	Menyumbang sesuai nominal	35	8	54	36,1%	8,2%	36,1%
6	Menyumbang lebih dari sekali	8	31	58	8,2%	32,0%	8,2%

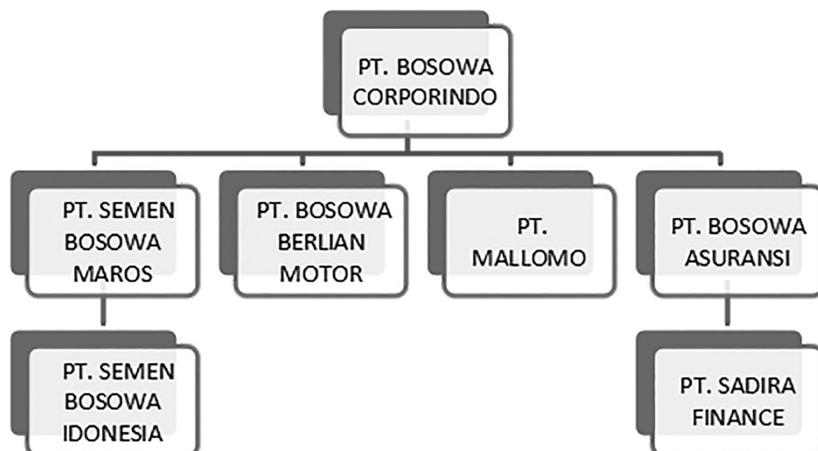
Jika dilihat lagi lebih jauh, menurut pekerjaan penyumbang, dari 39 penyumbang perorangan, seluruhnya memiliki alamat kantor di gedung Mid Plaza 2 di Jl. Jenderal Sudirman. Hal ini mengindikasikan bahwa kemungkinan seluruh penyumbang perorangan adalah pegawai dari perusahaan yang berafiliasi dengan PS, seperti perusahaan milik Hasyim Djojohadikusumo. Selain itu, sebanyak tujuh perusahaan terkait langsung dengan Arsari Group yang dimiliki oleh keluarga Djojohadikusumo, yaitu PT. Comexindo International, PT. Citarana Jasapratama, PT. Bima Sakti Mutiara, PT. Media Desa Indonesia, PT. Arsari Padi Pratama, PT. Arsari Eka Pratama, dan PT. Arsari Pangan Indonesia, serta satu perusahaan dimiliki langsung oleh Aryo Puspito Setiaki Djojohadikusumo, yaitu PT. Karunia Tidar Abadi. Juga, terdapat dua perusahaan yang meskipun dari komposisi kepemilikan tidak langsung dimiliki oleh Arsari Group, namun pemegang sahamnya menjadi jajaran direksi dan komisaris di perusahaan Arsari Group, yaitu PT. Alam Anugerah Lestari dan PT. Multi Usaha Mandiri. Berikut adalah struktur grup usaha yang terafiliasi oleh pasangan PS-HR.

Gambar 1. Relasi Perusahaan Penyumbang PS-HR



Sementara itu, pada pasangan Jokowi-JK, dari tujuh perusahaan, lima diantaranya adalah perusahaan milik saudara ipar JK, yaitu PT. Bosowa Asuransi, PT. Semen Bosowa Maros, PT. Semen Bosowa Indonesia, PT. Bosowa Berlian Motor dan PT. Bosowa Corporindo. Selain lima perusahaan ini, terdapat juga dua perusahaan yang memiliki relasi dengan Bosowa Group, yaitu PT. Sadira Finance dan PT. Mallomo.

Gambar 2. Relasi Perusahaan Penyumbang Jokowi-JK



Jika dilihat secara umum, penyumbang dari kedua pasangan calon presiden dan wakil presiden belum mampu tertib dalam hal segi administrasi. Selain itu, belum adanya verifikasi dari KPU tentang profil dari penyumbang. Lalu masih adanya pencatatan dana kampanye yang tidak transparan oleh kedua pasangan calon. Serta, terdapat penyumbang yang jumlah sumbangannya diragukan secara ekonomi jika dilihat dari hasil tracking yang dilakukan. Terakhir, masih terdapat perusahaan yang diindikasikan menyebarkan dana perusahaan kepada karyawannya guna kepentingan administrasi penyumbang perseorangan untuk menghindari dari batasan sumbangan yang telah ditetapkan oleh KPU.

Pada dasarnya kedua pasangan calon boleh menggunakan media sebagai sarana pendidikan politik untuk masyarakat, agar masyarakat mengetahui visi, misi, serta program kerja dari masing-masing calon. Namun, hal yang terpenting adalah bahwa tim kampanye dari masing-masing calon harus mengetahui batasan yang sudah diatur oleh KPU, seperti spot iklan televisi dan radio. Dalam konteks ini, yang patut diduga adalah pembayaran biaya iklan dilakukan oleh pihak ke-3 dan tidak dicantumkan dalam laporan dana kampanye pasangan calon.

Pada belanja iklan kedua pasangan calon, terdapat indikasi terhadap beberapa media yang menjadi pendukung dari masing-masing calon. Hal ini dapat dilihat dari

belanja iklan yang digunakan oleh masing-masing calon. Pasangan PS-HR lebih cenderung untuk menggunakan media yang dimiliki oleh Aburizal Bakrie dan Hary Tanoë sebagai pendukung pencalonannya. Sedangkan untuk pasangan Jokowi-JK, pasangan ini lebih cenderung menggunakan Metro TV sebagai sarana untuk berkampanye.

Jika dibandingkan antara laporan hasil audit yang dikeluarkan oleh KPU dengan data Sigi Kaca Pariwara, terdapat selisih yang tidak tercatat oleh kedua pasangan calon. Berdasarkan hasil audit KPU, pasangan PS-HR menggunakan sekitar Rp 88,2 miliar untuk media massa cetak dan media massa elektronik. Namun, berdasarkan data dari Sigi Kaca Pariwara, penggunaan dana kampanye pada pasangan PS-HR adalah sekitar Rp 90,5 miliar. Ada selisih yang tidak tercatat oleh pasangan ini. Lalu, dari laporan hasil audit penggunaan dana kampanye pasangan Jokowi-JK juga terlihat lebih besar nilainya sekitar Rp 50 miliar dibandingkan dengan pantauan Sigi Kaca Pariwara. Sementara itu, dari segi spot iklan, total spot iklan yang dilanggar oleh kedua pasang calon adalah sebanyak 2.532 dari 5.801 spot iklan yang ditayangkan di televisi. Spot iklan PS-HR sebanyak 1.276, sedangkan Jokowi-JK sebanyak 1.256.

Apa yang menjadi dasar atas banyak spot iklan dilanggar oleh kedua pasangan calon? Dasar atas kepatuhan kedua pasangan calon untuk berkampanye di media televisi adalah berdasarkan PKPU No.16 Tahun 2014 Pasal 38 Ayat (1) yang menyatakan bahwa :“Batas maksimum pemasangan iklan kampanye di televisi untuk setiap pasangan calon secara kumulatif sebanyak 10 spot berdurasi paling lama 30 detik untuk setiap stasiun televisi setiap hari selama masa kampanye.”

Temuan di lapangan berdasarkan pantauan Sigi Kaca Pariwara untuk televisi adalah sebagai berikut :

- Semua stasiun televisi yang digunakan oleh pasangan PS-HR diindikasikan melakukan pelanggaran. Dari banyak spot iklan yang diindikasikan melanggar, pelanggaran atas spot iklan yang paling banyak di tayangkan terjadi pada tanggal 24 Juni 2014 di Stasiun TV Trans 7 sebanyak 28 spot iklan.
- Dari 15 stasiun yang digunakan pasangan Jokowi-JK untuk berkampanye, 5 diantaranya patuh. Namun, sisanya melakukan pelanggaran, berupa pelanggaran atas batasan maksimum spot iklan. Dari banyaknya pelanggaran atas spot iklan, pelanggaran yang paling banyak yaitu pada tanggal 3 Juli 2014 di Stasiun TV SCTV sebanyak 47 spot iklan.
- Pada spot iklan di radio pun juga ada pelanggaran yang dilakukan oleh kedua pasang kandidat. Hal ini bertentangan dengan PKPU No. 16 Tahun 2014 Pasal (2) yang menyatakan bahwa “Batas maksimum pemasangan iklan kampanye di Radio untuk setiap pasangan calon secara kumulatif sebanyak 10 spot berdurasi paling lama 60 detik untuk setiap stasiun radio setiap hari selama masa kampanye”.

Temuan di lapangan berdasarkan pantauan Yayasan Satu Dunia untuk radio adalah sebagai berikut:

- PS-HR diindikasikan melakukan pelanggaran dengan total sebanyak 63 atas batas spot iklan. Masing-masing medianya adalah Nirwana FM 98 di Banjarmasin dan Sindo Trijaya di Medan. Selain ada pelanggaran berupa batas spot iklan, pasangan ini juga diindikasikan melanggar atas batas durasi. Adanya indikasi pelanggaran pada lima iklan kampanye di radio Sindo Trijaya yang melebihi dari 60 detik.
- Pada pasangan Jokowi -JK juga diindikasikan melakukan pelanggaran atas spot iklan yang dibatasi oleh KPU. Indikasi total pelanggaran spot iklan sebanyak 242 di tiga stasiun radio, yaitu radio Mercurius dan radio Gamasi di Makassar, serta radio Suara Surabaya di Surabaya. Stasiun radio yang paling tinggi melakukan pelanggaran adalah Radio Gamasi di Makassar dengan spot sebanyak 148 dalam 9 hari.

Catatan Atas Dana Kampanye Pilpres

Banyak faktor yang menyebabkan calon atau partai politik memanipulasi sumber pendapatan. Bisa saja karena penyumbang tidak bersedia namanya dicantumkan dalam daftar penyumbang, nilai sumbangan melebihi batas maksimum sumbangan sehingga perlu dipecah-pecah, atau sumbangan berasal dari sumber dana yang dilarang seperti hasil tindak pidana. Ketertutupan sumber dana politik mengarah kepada kecurigaan banyak penyumbang yang tidak ingin kepentingan diketahui. Padahal dengan menyumbang partai politik dan calon, donatur akan memiliki akses untuk mempengaruhi kebijakan publik. Manipulasi pencatatan belanja merupakan konsekuensi dari manipulasi dalam pencatatan sumber pendapatan oleh calon atau partai politik. Karena tidak semua pendapatan dicatat, maka banyak belanja yang berkaitan dengan kampanye yang tidak dicatat dalam RKDK. Dalam laporan dana kampanye pemilu, banyak calon yang hanya mencantumkan keterangan dalam sisi belanja “Kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan” tanpa dijelaskan kegiatannya. Selain itu faktor politik, penyebab calon tidak mencatat karena masalah teknis, yaitu minimnya kemampuan dalam mencatat laporan kegiatan.

Selain tiga masalah diatas, salah satu pokok persoalan mendasar terjadi perihal paradigma penyelenggara pemilu yang seolah menjadikan laporan dana kampanye sebagai mekanisme administrasi belaka saja. Publik tentu mengapresiasi sikap KPU yang memberikan saksi atas keterlambatan menyerahkan laporan periodik dana kampanye kepada KPU dari tataran administrasi.

Dari perbandingan pelaporan dana kampanye pada Pilpres 2009 dan Pilpres 2014, ICW menemukan sejumlah indikasi pelanggaran dan temuan diantaranya:

1. Adanya selisih yang significant antara jumlah yang dilaporkan kepada KPU dengan

jumlah penerimaan dan pengeluaran sesungguhnya. Hal ini terjadi karena masing-masing calon presiden dan wakil presiden tidak mencatatkan seluruh penerimaan dan pengeluaran dana kampanye mereka dalam laporan dana kampanye;

2. Terdapat sejumlah nama penyumbang khususnya dari pihak ke-3 yang tidak dicantumkan secara jelas. Praktek ini terjadi karena ada kecenderungan pihak ke-3 tidak mau untuk mempublikasikan namanya kepada publik karena takut disorot oleh publik. Umumnya, karena faktor kesenjangan antara pajak yang dibayar dan dana kampanye yang disumbangkan.
3. Terdapat temuan sejumlah nama perusahaan dan penyumbang yang fiktif karena tidak memiliki identitas, NPWP, KTP, serta alamat yang tidak jelas.
4. Temuan dalam dana kampanye Pilpres 2014, terdapat sejumlah penyumbang yang sesungguhnya tidak memiliki kemampuan secara finansial untuk menyumbang kepada pasangan calon. Patut diduga namanya hanya digunakan seolah merupakan penyumbang. Sementara asal dana kampanye dalam jumlah besar diduga berasal dari korporasi atau perusahaan calon atau terafiliasi dengan keluarga calon; dan
5. Ketika ditelusuri lebih lanjut kepada sejumlah pihak-pihak yang mengaku sebagai penyumbang, pihak tersebut tidak bisa menunjukkan bukti bahwa yang bersangkutan sudah menyumbang kepada pasangan calon.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Dari uraian di atas, kita dapat melihat beberapa catatan strategis terkait dengan laporan dana kampanye di pilres. Pertama, praktek manipulasi dana kampanye hampir terjadi di kontestasi pemilu salah satunya dalam pilpres. Namun, tidak ada penguatan dalam aspek regulasi untuk mempersempit ruang kecurangan atau manipulasi dana kampanye pilpres. Yang terjadi justru sebaliknya, UU No. 7 Tahun 2017 lebih longgar dalam aspek pengaturan dana kampanye. Alhasil, pelaporan dana kampanye pilpres hanya bersandar pada administrasi pemilu belaka. Kedua, manipulasi dana kampanye setidaknya terjadi dalam tiga tahap yakni manipulasi pemasukan (*income*), manipulasi pengeluaran (*spending*) dan pelaporan (*reporting*). Namun penyelenggara pemilu meliputi KPU dan Bawaslu hingga akuntan publik tidak bisa menjangkau persoalan ini karena ruang lingkup audit hanya berupa audit kepatuhan dan jangka waktu melakukan audit semakin terbatas, yaitu tigapuluh hari. Alhasil, audit dana kampanye seolah hanyalah administrasi pemilu belaka. Bukan dijadikan sebagai instrumen pencegahan korupsi politik.

Ketiga, walaupun regulasi mengatur pembatasan sumbangan dana kampanye, pada kenyataannya hal tersebut tidak efektif. Musababnya karena penyumbang tidak mau mencantumkan identitas dan memasukkan sumbangannya dalam jalur formal, semisal rekening khusus dana kampanye. Hal ini berujung pada laporan dana kampanye oleh

pihak ke-3 tidak terdokumentasi secara baik dan benar. Apalagi regulasi juga tidak menyebutkan secara eksplisit pengeluaran dana kampanye harus dilakukan melalui satu jalur rekening khusus dana kampanye yang sudah didaftarkan oleh calon kepada KPU. Keempat, tidak pernah selama ini ada penegakan hukum terhadap manipulasi dana kampanye. Praktek yang terjadi selama ini hanya sanksi administratif karena keterlambatan. Sementara itu, masalah essential seperti manipulasi substansi laporan itu sendiri menjadi isu yang terpinggirkan. Permasalahan berulang ini akan terus terjadi karena regulasi menghilangkan saksi pidana terhadap sumber pemasukan dan pengeluaran dana kampanye yang tidak dicatatkan dengan benar. Terakhir, problem manipulasi dana kampanye diduga akan kembali terulang dalam Pilpres 2019 karena gap antara regulas dan implementasi yang sangat besar. Alhasil praktek manipulatif ini menjadi peristiwa berulang sepanjang instrumen hukum tidak diperbaiki dan isu ini menjadi concern dari lembaga penyelenggara pemilu. ■

Referensi

- Badoh, Ibrahim Fahmi, dan Dahlan, Abdullah. 2010. *Korupsi Pemilu di Indonesia. Jakarta*: Indonesia Corruption Watch dan TIFA.
- Fund, John. 2004. *Stealing Elections, How Voter Fraud Threatens Our Democracy*. San Francisco: Encounter Books.
- Husodo, Adnan Topan. 2013. *Mengantisipasi Maraknya Korupsi Pemilu*. Koran Tempo, 2 April 2009 dapat diakses di www.tribunnews.com/nasional/2013/12/03.
- Irawan, Ade, et.al. 2014. *Panduan Pemantauan Korupsi Pemilu*. Jakarta: Indonesia Corruption Watch.
- Institut Akuntan Publik Indonesia. 2014. *Titik-Titik Rawan Dalam Pelaporan dan Audit Dana Kampanye Partai Politik*, Press Release 4 April 2014.
- Marcin Walcki. 2004. *Political Money and Corruption*. TI Global Report.
- Nassmacher, Karl-Heinz. 2001. *Foundation for Democracy, Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-baden: Nomos.
- Open Society Justice Initiative (2005). *Monitoring Election Campaign Finance : a Handbook for NGOs New York* : Open Society Institute.
- Pfeiffer, Silke. 2004. *Vote Buying And Its Implication For Democracy: evidence from Latin America*. TI Global Report.
- Supriyanto, Didik, Wulandari, Lia. 2013. *Basa-basi dana kampanye*. Jakarta: Perludem.
- Walecki, Marcin. 2003. *Political Money and Political Corruption: Considerations for Nigeria*. Makalah di International Foundation for Election Systems (IFES) INEC-civil society Forum Seminar on agenda for electoral reform 27 – 28 November 2003 Abuja, Nigeria.
- Widoyoko, Danang. 2010. *Akuntabilitas Dana Politik. dalam Korupsi Pemilu di Indonesia*. Badoh, Ibrahim dan Dahlan, Abdullah. (eds.) Jakarta: ICW dan Tifa, hal. Xii.
- Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Pramono Anung: Biaya Politil Mahal Menggerus Partai Politik. Dapat diakses di: <http://www.tribunnews.com/nasional/2013/12/03/pramono-anung-biaya-politik-mahal-menggerus-parpol>.



Bab 3

Partai Politik, Sistem Proporsional Terbuka, dan Pembiayaan Kampanye Pada Pileg 2014

Ahsanul Minan

Sejak tahun 2004, sistem pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Indonesia mengalami pergeseran yang fundamental dari sistem proporsional daftar tertutup (*closed-list proportional representation*) ke sistem proporsional daftar terbuka (*open-list proportional representation*) atau dalam perspektif lain dikategorikan juga sebagai sistem *preferential vote*¹. Penerapan sistem baru tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan derajat kedaulatan rakyat dalam pemilu dengan memberikan ruang kepada pemilih untuk memilih nama calon legislatif (caleg) secara langsung dan tidak hanya sekedar memilih partai politik (Fahmi 2010).

Pada Pemilu 2004 yang diselenggarakan berdasarkan UU nomor 12 tahun 2003, penerapan sistem proporsional terbuka ini masih dilaksanakan “setengah hati” karena masih mengkombinasikan antara sistem proporsional terbuka dengan sistem proporsional tertutup dalam konteks penentuan caleg DPR dan DPRD terpilih². Sedangkan pada Pemilu 2009 yang diselenggarakan berdasarkan UU Nomor 10

¹ Sistem proporsional daftar terbuka dalam konteks metode pemberian suara adalah termasuk dalam kategori *preferential vote*, dimana pemilih dapat memilih langsung nama calon. Kebalikannya adalah *non-preferential vote*, yakni pemilih hanya dapat memilih partai politik (tidak dapat memilih langsung nama kandidat). Dalam konteks sejarah pemilu di Indonesia, sistem *non-preferential vote* ini diterapkan ketika pemilu menggunakan sistem proporsional murni (daftar tertutup). Dalam tulisan ini, kedua istilah ini dipergunakan secara bergantian karena kesamaan maksudnya.

² Pasal 107 UU No. 12 Tahun 2003 mengatur bahwa caleg yang memperoleh suara sejumlah atau melebihi angka kuota atau bilangan pembagi pemilih (BPP) ditetapkan sebagai caleg terpilih, sedangkan jika masih terdapat sisa kursi (atau tidak ada caleg yang memperoleh suara sejumlah atau melebihi BPP), maka kursi diberikan kepada caleg sesuai dengan nomor urut yang ditentukan oleh partai politik.

tahun 2008, metode penentuan caleg DPR dan DPRD terpilih (sebagaimana diatur dalam Pasal 214) diubah dengan memodifikasi tolok ukur standar yang menjadi acuan dalam penentuan caleg terpilih dengan menetapkan lima parameter.³ Namun, norma yang diatur dalam Pasal 214 ini selanjutnya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi No 22-24/PUU-VI/2008 yang memutuskan bahwa dalam sistem proporsional terbuka, penentuan caleg terpilih dilakukan berdasarkan perolehan suara terbanyak. Ketentuan ini selanjutnya diterapkan dalam Pemilu 2009 hingga sekarang.

Penerapan sistem ini membawa beberapa implikasi dalam praktek penyelenggaraan pemilu secara teknis. Pertama, institusi partai politik tidak lagi menjadi penentu utama dalam penentuan caleg terpilih dan digantikan oleh rakyat pemilih. Caleg terpilih ditentukan berdasarkan perolehan suara terbanyak caleg DPR dan DPRD. Kedua, desain surat suara berubah sehingga tidak hanya mencantumkan nama partai politik, tetapi surat suara juga mencantumkan nama caleg DPR dan DPRD.

Pengalaman empiris di berbagai negara menunjukkan bahwa penerapan sistem pemilu proporsional daftar terbuka mempengaruhi pola kampanye yang dilakukan oleh peserta pemilu (partai politik maupun calon). Jika sistem pemilu proporsional daftar tertutup cenderung mendorong penggunaan model kampanye yang bertumpu kepada kinerja institusi partai politik, maka, sebaliknya, penerapan sistem pemilu proporsional daftar terbuka cenderung mendorong model kampanye yang bertumpu kepada kinerja caleg secara individual. Di samping mempengaruhi model kampanye, pilihan atas sebuah model sistem pemilu pada giliran berikutnya mempengaruhi sistem pembiayaan kampanye. Falguera et al menuliskan bahwa *“political parties and candidates need access to money in order to reach out to the electorate and explain their goals and policies, and receive input from the people about their views”* (Falguera, et al 2014, 1). Dalam sistem pemilu yang bertumpu pada kinerja partai politik dalam berkampanye, entitas utama yang mengelola dan melaporkan dana kampanye adalah partai politik. Sebaliknya dalam sistem yang bertumpu pada kinerja caleg dalam berkampanye, maka entitas utama yang mengelola dan melaporkan dana kampanye adalah caleg.

Dalam konteks demikian, kiranya menarik untuk dikaji tentang potret pembiayaan pemilu anggota DPR dan DPRD di Indonesia pada Pemilu 2014 yang menerapkan sistem proporsional terbuka. Kajian ini dimaksudkan untuk, pertama, melihat apakah

3 Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 menetapkan 5 parameter, yaitu, pertama, calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP. Standar ini menurun dari patokan yang dipergunakan pada Pemilu 2004, yakni setara atau melebihi BPP. Kedua, jika calon yang perolehan suaranya melebihi 30% dari BPP jumlah lebih banyak dari jumlah kursi yang berhak diterima oleh partai politik, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% dari BPP. Ketiga, jika terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% dari BPP; d. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut; e. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.

laporan dana kampanye peserta pemilu anggota DPR dan DPRD pada pemilu 2014 mencerminkan penerapan sistem pemilu proporsional terbuka yang cenderung memusatkan strategi dan kegiatan kampanye yang bertumpu pada kinerja caleg. Kedua, kajian ini juga akan melihat apakah model pengelolaan dan pelaporan dana kampanye yang diatur dalam UU Pemilu selaras dengan praktek kampanye dalam sistem proporsional terbuka. Hasil kajian ini diharapkan dapat menyediakan temuan dan rekomendasi yang bermanfaat bagi para penentu kebijakan dalam memperbaiki kerangka regulasi tentang pembiayaan kampanye pemilu yang selaras dengan sistem pemilu yang dipilih (diterapkan).

Tulisan ini dimulai dengan mengkaji literatur untuk menjelaskan teori maupun hasil penelitian sebelumnya mengenai pengaruh penerapan sistem pemilu terhadap pola kampanye dan pembiayaan kampanye. Tulisan kemudian dilanjutkan dengan penjelasan tentang sistem pemilu dan pembiayaan pemilu di Indonesia untuk Pemilu anggota DPR dan DPRD tahun 2014. Hasil kajian literatur atas teori, pengalaman empirik, serta kerangka hukum pembiayaan kampanye ini selanjutnya dipergunakan sebagai alat bantu untuk menganalisa laporan dana kampanye pemilu legislatif tahun 2014 di Indonesia.

Jenis data yang dikaji difokuskan kepada data laporan penerimaan dan belanja dana kampanye sebagaimana termuat dalam dokumen Laporan Awal Dana Kampanye (selanjutnya disebut LADK). Analisa terhadap dokumen LADK ini diarahkan pada upaya untuk memotret pola penerimaan dana kampanye guna mengetahui perbandingan antara penerimaan dana kampanye dari partai politik dan pihak ketiga (badan usaha, sumbangan perseorangan dan kelompok) dengan penerimaan dana kampanye dari caleg. Perbandingan ini dimaksudkan untuk mengetahui apakah peran caleg DPR dan DPRD sebagai aktor utama dalam kampanye pemilu yang menggunakan sistem proporsional terbuka tercermin dalam kontribusi mereka sebagai pemasok utama pembiayaan kampanye. Selain itu, pola pengeluaran (pembelanjaan) dana kampanye perlu dilihat guna mengetahui apakah jenis-jenis belanja kampanye yang dilakukan oleh caleg DPR dan DPRD mendominasi laporan pengeluaran dana kampanye di Pemilu 2014. Analisa selanjutnya dilakukan terhadap kerangka regulasi pendanaan kampanye dan pengawasan dana kampanye Pemilu 2014 untuk menganalisa apakah kerangka hukum pendanaan kampanye selaras dengan model kampanye yang diterapkan dalam sistem proporsional terbuka. Tulisan ini akan ditutup dengan kesimpulan dan rekomendasi untuk perbaikan kerangka regulasi dan implementasi pembiayaan kampanye di masa mendatang.

Sistem Proporsional Terbuka dan Sistem Pendanaan Kampanye

Dalam penyelenggaraan pemilu, sistem pemilu menjadi fondasi yang sangat penting posisinya karena akan menentukan bagaimana suara pemilih akan dihitung

dan bagaimana kursi akan dibagikan kepada partai politik dan calon yang berhak (Blais dan Massicotte 2002). Secara umum terdapat beberapa macam sistem pemilu tergantung pada sudut pandang yang dipergunakan. Salah satunya adalah dari sudut pandang cara memberikan suara, dimana sistem pemilu kemudian dibagi ke dalam 2 varian, yakni *preferential vote* dan *non-preferential vote*. Sistem *non-preferential vote* memiliki kemiripan dengan sistem proporsional daftar tertutup, sedangkan sistem *preferential vote* mirip dengan sistem proporsional daftar terbuka dalam hal memberi kesempatan kepada pemilih untuk menunjukkan preferensinya kepada caleg. Dalam sistem *non-preferential vote*, pada umumnya pemilih hanya diberi satu hak suara untuk masing-masing jenis pemilu sehingga pemilih hanya dapat memberikan suara satu kali kepada satu partai atau caleg. Sedangkan dalam sistem *preferential vote*, seorang pemilih dimungkinkan untuk memberikan suara lebih dari satu kali untuk setiap jenis pemilu. Dalam sistem ini, pemilih dapat memberikan suara kepada caleg sesuai dengan urutan prioritasnya dan bisa juga tanpa preferensi urutan prioritas.

Blais dan Massicotte (2002) mengatakan bahwa pilihan atas sistem pemilu ini akan mempengaruhi pola kampanye peserta pemilu dan perilaku pemilih. Keterkaitan dan hubungan saling mempengaruhi antara pilihan sistem pemilu dan pola kampanye ditunjukkan oleh Andre et al (2016) dalam studinya di 15 negara demokrasi. Studi ini menemukan bahwa sistem pemilu proporsional daftar tertutup memfasilitasi munculnya model kampanye yang berpusat kepada partai politik sebagai aktor utama. Sebaliknya, sistem proporsional daftar terbuka mendorong munculnya pola kampanye yang berpusat kepada caleg sebagai aktor utama kampanye. Studi lain (Ortega 2006) juga menunjukkan bahwa sistem proporsional daftar terbuka juga mempengaruhi pola kampanye pemilu menjadi kampanye yang berpusat pada caleg. Caleg tidak lagi terlalu bergantung kepada kinerja partai politik dalam berkampanye. Studi Barry Ames (1995) di Brazil bahkan menunjukkan bahwa caleg akan berfokus pada upaya untuk mengamankan dukungan pemilih dengan menggelontorkan uang dan tidak memperdulikan visi, misi, dan program partai politik.

Model kampanye kemudian juga berimplikasi pada pembiayaan kampanye. Terdapat model kampanye yang bertumpu pada partai politik. Sebaliknya, juga terdapat model kampanye yang bertumpu kepada caleg. Dalam sistem distrik berwakil banyak, dimana jumlah caleg yang memperebutkan beberapa kursi di daerah pemilihan cukup banyak (bergantung pada jumlah kursi yang diperebutkan di daerah pemilihan), maka total biaya kampanye yang diperlukan dan dibelanjakan dalam pemilu menjadi jauh lebih besar. Studi kasus di Kanada yang dilakukan Cross dan Young (2015) menunjukkan bahwa penerapan daerah pemilihan berwakil tunggal (*single member plurality*) merangsang munculnya politik yang berbasis pada calon (*candidate-centered politics*) dan berakibat pada meningkatnya pembiayaan kampanye calon. Potret yang sama juga terjadi di Amerika Serikat untuk

pemilihan anggota kongres. Collens (2014) menemukan bahwa peningkatan pembiayaan kampanye terjadi seiring dengan berubahnya orientasi keterpilihan ke arah politik yang berbasis pada caleg.

Di sisi lain, beberapa studi tentang pola kontribusi (sumbangan) pihak ketiga dalam pemilu dipengaruhi oleh adanya “mekanisme pasar” yang memungkinkan terjadinya jual beli dan relasi saling menguntungkan antara caleg dengan penyumbang. Hal ini ditentukan oleh seberapa besar kemungkinan caleg akan mendukung kepentingan penyumbang terkait kebijakan tertentu (Denzau dan Munger 1986). Salah satu implikasinya adalah bahwa penyumbang umumnya lebih tertarik untuk menyumbang caleg petahana (Moncrief 1992; Hogan 2000) dan caleg yang memiliki kesamaan program/kepentingan dengan penyumbang (Box-Steffensmeier dan Dow 1992).

Dari sisi perilaku pemilih, berdasarkan teori pilihan rasional, pemilih hanya akan menjatuhkan pilihan jika manfaat/keuntungan dari keputusan untuk memilih lebih besar dari ongkos yang dikeluarkan oleh pemilih untuk memilih (Downs 1957). Keuntungan yang diharapkan ini bergantung pada 2 hal, yaitu dampak kebijakan (program) yang ditawarkan oleh peserta pemilu dan kemungkinan (prediksi) peserta pemilu yang akan menang. Semakin besar preferensi pemilih kepada peserta pemilu tertentu, maka semakin kuat kemungkinan pemilih untuk memilihnya. Sistem proporsional cenderung membuka ruang bagi munculnya banyak partai yang memiliki perbedaan ideologi sehingga secara logis akan memberikan lebih banyak opsi bagi pemilih untuk menentukan preferensinya, meskipun tentunya juga akan semakin merepotkan pemilih (Blais dan Bodet 2006). Mengacu kepada teori ini pula, maka sistem proporsional daftar terbuka dapat secara lebih langsung membangun relasi dengan pemilih sehingga memberikan ruang dan pilihan yang lebih banyak kepada pemilih. Dengan demikian, aktivitas-aktivitas kontak langsung antara caleg dan pemilih diasumsikan akan lebih efektif dalam merangsang partisipasi pemilih.

Pemilu dan Data Pemilu

Pemilu di Indonesia dilihat dari obyek (jabatan) yang dipilih terdiri atas 2 jenis. Pertama adalah pemilihan anggota legislatif (pileg) di tingkat pusat (DPR dan DPD) di tingkat daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Kedua adalah pemilihan eksekutif yang terdiri atas pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (pilpres) serta Pemilihan Kepala Daerah (pilkada) untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur serta Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota. Perbedaan obyek pemilihan tersebut diikuti dengan perbedaan sistem pemilihan. Pileg DPR dan DPRD menggunakan sistem proporsional terbuka, sedangkan pemilihan anggota DPD menggunakan sistem distrik berwakil banyak. Pilpres menggunakan sistem mayoritarian dan pilkada menggunakan sistem pluralitas. Pileg DPR dan DPRD menggunakan sistem proporsional daftar terbuka,

dimana pemilih dapat memilih partai atau calon, meskipun regulasi menyebutkan bahwa peserta pileg adalah partai politik. Pemilih yang memilih calon, maka suara tersebut akan dihitung sebagai perolehan suara caleg. Sedangkan pemilih yang memberikan suara kepada partai politik, maka suara tersebut masuk dalam perolehan suara partai politik yang hanya dipergunakan untuk menentukan perolehan kursi partai (bukan penentuan caleg terpilih).

Laporan dana kampanye dibuat dalam 3 bentuk, yaitu Laporan Awal Dana Kampanye (LADK), Laporan Penerimaan Dana Kampanye (LPDK), dan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) yang merupakan laporan akhir dana kampanye peserta pemilu. Di samping itu, peserta pemilu juga diwajibkan membuat dan melaporkan rekening khusus dana kampanye yang terpisah dari rekening partai politik. LADK memuat laporan saldo awal dana kampanye, penerimaan dana kampanye, dan pengeluaran dana kampanye yang mencakup periode waktu 3 hari sejak partai politik ditetapkan oleh KPU sebagai peserta pemilu hingga 14 hari sebelum periode kampanye dalam bentuk rapat umum. LPDK berisi laporan periodik penerimaan dana kampanye yang disampaikan secara berkala setiap 2 bulan. Sedangkan LPPDK berisi laporan rekapitulasi akhir penerimaan dan pengeluaran dana kampanye sejak partai politik ditetapkan sebagai peserta pemilu hingga berakhirnya masa kampanye.

Data laporan dana kampanye yang diuji dalam penelitian ini merupakan data Laporan Awal Dana Kampanye pemilu anggota DPR dan DPRD tahun 2014 yang didapatkan dari publikasi resmi KPU di halaman websitenya. Artinya, data ini hanya memuat laporan dana kampanye dalam periode waktu 3 hari sejak partai politik ditetapkan sebagai peserta pemilu hingga 14 hari sebelum dimulainya kampanye dalam bentuk rapat umum. Dengan demikian, data yang dikaji ini tidak mencerminkan seluruh laporan pembiayaan kampanye dari awal hingga akhir, yang seharusnya termuat dalam Laporan Penerimaan dan Penggunaan Dana Kampanye yang memuat seluruh laporan pembiayaan kampanye. Meskipun hal ini cukup mengecewakan, namun keterbatasan ini disebabkan karena Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye pada pemilu anggota DPR dan DPRD tahun 2014 tidak lagi dapat diakses oleh publik di website KPU.⁴

4 Ketidadaan data LPPDK untuk Pileg 2014 sebenarnya memiliki pengaruh yang sangat signifikan terhadap kelengkapan analisa tentang pengaruh sistem pemilu terhadap pembiayaan kampanye. LADK yang dijadikan sebagai data kajian hanya mengcover laporan pembiayaan kampanye sejak peserta pemilu ditetapkan oleh KPU hingga menjelang masa kampanye dalam bentuk Rapat Umum, dimana pada masa ini kegiatan kampanye dalam skala besar boleh dilakukan. Dengan demikian, LADK pada dasarnya hanya mencakup kurang dari 50% potret pembiayaan kampanye pemilu. Berbagai usaha telah dilakukan, termasuk menyampaikan permintaan secara informal kepada komisioner KPU yang saat ini sedang menjabat. Namun hingga saat tulisan ini diselesaikan, dokumen Laporan Akhir Dana Kampanye untuk Pileg 2014 tetap tidak bisa didapatkan.

Potret Kontribusi Partai Politik terhadap Pendanaan Kampanye

Dengan asumsi bahwa data laporan dana kampanye yang disampaikan oleh partai politik di Pileg 2014 kepada KPU sebagai data resmi, tulisan ini melacak dan menguji kebenaran tesis bahwa sistem pemilu proporsional daftar terbuka dan penentuan caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak mempengaruhi pola pembiayaan kampanye pileg, baik dari sisi penerimaan, maupun belanja kampanye.

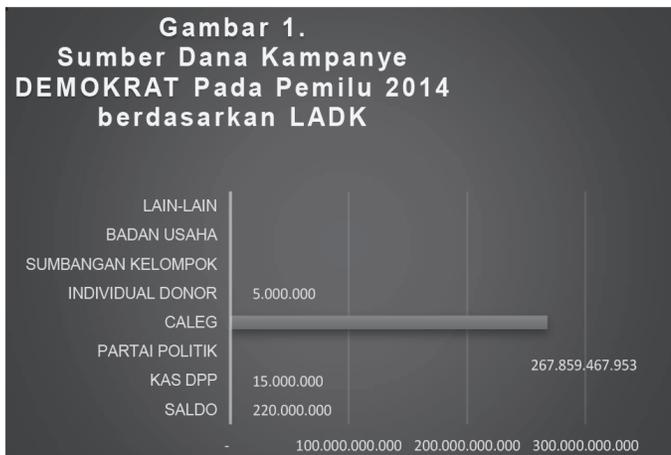
Penelusuran terhadap LADK pada Pileg 2014 menunjukkan bahwa dalam sistem proporsional daftar terbuka, pembiayaan kampanye lebih banyak ditopang oleh kontribusi caleg dibandingkan dengan kontribusi partai politik atau sumbangan pihak lain. Data LADK di Pileg 2014 menunjukkan bahwa, dengan memperbandingkan proporsi sumber pendanaan kampanye yang berasal dari caleg dan dari sumber yang lain, seluruh partai politik mengandalkan penerimaan dana kampanye dari kontribusi para calegnya. Bahkan, Partai Gerindra melaporkan dalam dokumen LADK bahwa seluruh dana kampanye berasal dari kontribusi para calegnya. Pada umumnya, kontribusi caleg terhadap total penerimaan dana kampanye berkisar antara paling rendah 62% (kontribusi caleg dari PKB) dan paling tinggi 100% (kontribusi caleg dari Partai Gerindra).

Gambaran peta sumber pendanaan kampanye yang akan diuraikan untuk masing-masing partai politik dengan mengurutkannya dalam kategori partai besar, partai menengah dan partai kecil⁵ adalah sebagai berikut:

Partai Demokrat

Dokumen LADK yang disampaikan oleh Partai Demokrat kepada KPU menunjukkan gambaran yang menarik.

Meskipun menjadi partai yang menguasai pemerintahan dan menguasai 150 kursi di DPR di periode 2009-2014, partai ini tidak memberikan sumbangan yang signifikan terhadap pembiayaan

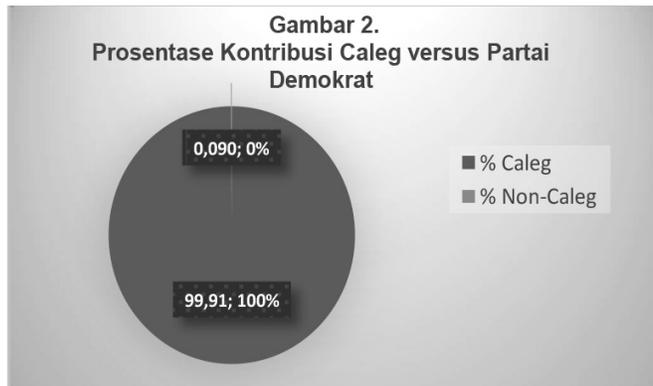


Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

⁵ Partai besar merupakan partai yang menguasai lebih dari 15% kursi parlemen dengan rentang kepemilikan kursi antara melebihi 84 kursi. Partai menengah merupakan partai yang memiliki rentang kepemilikan kursi antara 10%-14% atau 56 sampai 83 kursi. Sedangkan partai kecil adalah partai minoritas yang hanya memiliki kursi antara 2,5% sampai 9%. Penggolongan ini dimaksudkan untuk membantu analisa untuk mengetahui apakah status dan daya dukung politik partai memiliki pengaruh terhadap kontribusi mereka terhadap pembiayaan kampanye.

kampanye para calegnya. Bahkan, sumbangan dari partai ini kepada para calegnya tergolong paling kecil di antara jajaran partai besar lainnya, yakni hanya 0,09% dibandingkan dengan kontribusi caleg tersebut mencapai 99,91%. Lebih konkret, caleg berkontribusi terhadap pembiayaan kampanye sebesar Rp 267,8 milyar (Gambar 1). Jika dibandingkan dengan partai politik yang lain, jumlah kontribusi caleg yang paling besar diantara 3 partai besar hasil Pileg 2009 adalah Partai Demokrat, Partai Golkar, dan PDI-P.

Sedangkan sumbangan dari pihak ketiga di luar partai hanya dilaporkan sejumlah Rp 5 juta yang berasal dari sumbangan perorangan, dimana sumbangan ini tidak disertai identitas penyumbang. Fenomena ini kurang masuk akal bagi partai politik pemenang pemilu yang pada umumnya



Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

bagaikan magnet yang mampu menarik minat penyumbang individu maupun perusahaan yang berkepentingan terhadap penguasa (Moncrief 1992). Engstrom dan Ewell (2010) dalam penelitiannya juga menunjukkan bahwa partai politik yang mengontrol pemerintahan dan menguasai kursi legislatif umumnya sangat menarik minat penyumbang untuk memberikan dukungan dalam pendanaan kampanye. Minimnya dukungan pendanaan kampanye dari pihak ketiga ini mungkin dipicu oleh merosotnya pamor Partai Demokrat dalam kurun waktu 2011-2014 sebagaimana ditunjukkan dalam berbagai hasil survey, dimana skandal mega-korupsi Hambalang menerpa partai ini¹.

Dalam LADK partai Demokrat ini disebutkan bahwa dana kampanye sebesar Rp 267,8 milyar tersebut sepenuhnya dibelanjakan oleh masing-masing caleg untuk menopang kegiatan kampanye dan alokasi tersebut dimasukkan dalam kelompok belanja kegiatan lainnya. Tidak ada laporan terkait dengan pembelanjaan kampanye dalam bentuk kegiatan yang dilakukan oleh partai politik.

Partai Golkar

Partai Golkar sebagai runner-up dalam Pileg 2009 memberikan kontribusi hanya sebesar Rp 2 milyar terhadap pembiayaan kampanye. Sedangkan caleg berkontribusi terhadap pembiayaan kampanye sebesar Rp 73 milyar (lihat gambar 3). Secara prosentase, partai yang menguasai 107 kursi DPR hasil Pileg 2009 hanya menyumbang

3% untuk kampanye para calegnya. Sebuah kontribusi yang terbilang sangat kecil.

LADK Partai Golkar ini juga menyiratkan fakta yang aneh. Diantara partai politik papan atas, dana kampanye Partai Golkar terbilang sangat kecil. Bahkan berdasarkan data LADK ini, Partai Golkar tidak menerima sumbangan dana kampanye dari pihak ketiga. Padahal, sebagaimana disinyalir oleh sebagian pihak, partai ini dikenal dekat dan menjadi magnet bagi para pengusaha. Bahkan, pada rentang 2009-2014 partai ini dipimpin oleh politisi yang memiliki *background* sebagai pengusaha, yakni Abu Rizal Bakrie.

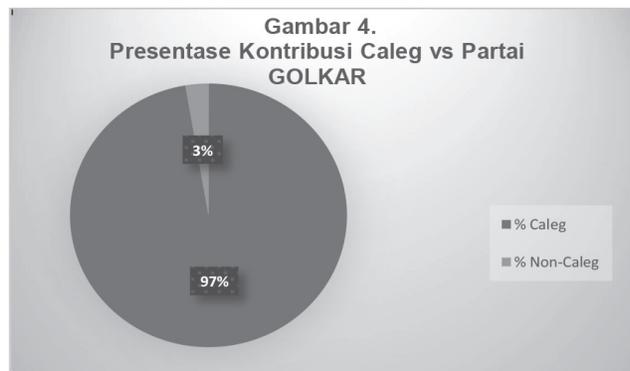
Di sisi lain, serupa dengan Partai Demokrat, pembelanjaan kampanye Partai Golkar sebagaimana dilaporkan dalam LADK ini dimonopoli oleh pengeluaran caleg. Hingga periode pelaporan LADK, pengurus partai ini belum melaporkan pembelanjaan kampanye. Dimungkinkan bahwa pembelanjaan kampanye oleh partai ini dilakukan dalam periode kampanye rapat umum.

PDI-P

Dokumen LADK yang disampaikan oleh PDI-P kepada KPU menunjukkan bahwa caleg berkontribusi terhadap pembiayaan kampanye sebesar Rp 181,5 milyar. Sedangkan partai (termasuk kas DPP) menyumbang sebesar



Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU



Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

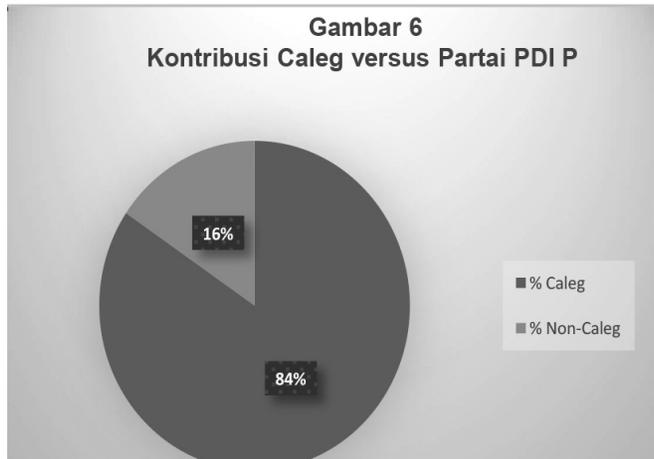


Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

Rp 21 milyar (lihat Gambar 5).

Di jajaran 3 besar partai pemenang pemilu 2009, PDI-P merupakan satu-satunya partai yang memberikan kontribusi terhadap dana kampanye dengan jumlah yang signifikan yakni sebesar Rp 21 milyar.

Sebagai partai pemenang ketiga dalam Pileg 2009 dan menguasai 95 kursi DPR, PDI-P juga menjadi satu-satunya partai yang mampu menggalang dana kampanye tidak hanya dari internal partai, namun juga mendapatkan sumbangan dana kampanye dari individu donor, sumbangan kelompok sebesar Rp 7 milyar, dan sumbangan dari Badan Usaha sebesar Rp 5 milyar. Potret sumbangan pihak ketiga PDI-P yang mencapai Rp 21 milyar ini menarik dan penting untuk diteliti lebih lanjut. Setidaknya trend politik di antara tahun 2011-2014 menunjukkan meningkatnya popularitas dan elektabilitas PDI-P yang menasbihkan diri sebagai partai oposisi di berbagai survey politik, terkait dengan menurunnya pamor Partai Demokrat.



Secara prosentase, sum-bangan dari pihak di luar

Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

caleg lebih besar dibandingkan dengan partai politik yang lain, yakni sebesar 16%. Sedangkan para caleg berkontribusi sebesar 84% (lihat gambar 6). Potret belanja kampanye yang tertuang dalam LADK menunjukkan bahwa jenis belanja kampanye yang dilakukan oleh partai ini didominasi oleh belanja caleg.

PKS

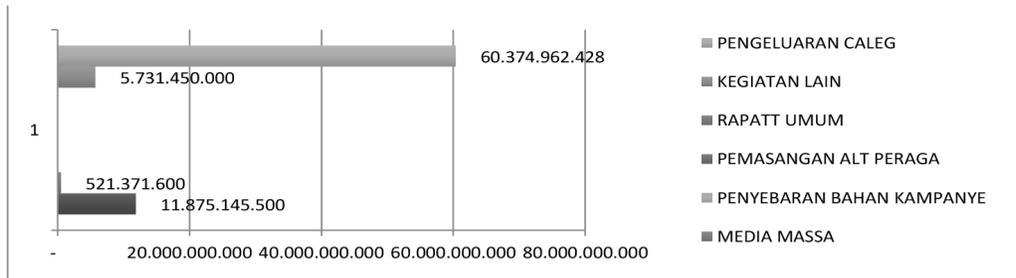
Di jajaran partai menengah hasil Pileg 2009, PKS menempati urutan tertinggi dengan perolehan kursi sebanyak 57 kursi DPR. Dokumen LADK yang disampaikan oleh PKS kepada KPU menunjukkan gambaran yang menarik dan berbeda dengan partai lain. Partai



Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

ini melaporkan bahwa para caleg berkontribusi sebesar Rp 77,2 milyar. Sedangkan partai politik sendiri berkontribusi lebih dari Rp 2 milyar. Di antara partai menengah, sumbangan institusi PKS terbilang besar.

Di samping itu, dalam laporan ini, PKS mencantumkan adanya sumbangan dari individual donor dengan jumlah yang cukup signifikan yakni sekitar Rp 2,1 milyar. Sumbangan ini bisa jadi berasal dari anggota partai mengingat bahwa PKS merupakan salah satu partai politik yang cukup memiliki sistem keanggotaan yang baik dibandingkan dengan partai politik lainnya. Kombinasi antara sistem partai kader dan jargon partai dakwah yang diusungnya sangat mungkin dengan mudah membantu penggalangan dana kampanyenya (Muhtadi 2013). PKS melakukan penggalangan dana melalui, pertama, menginstruksikan kepada kader yang duduk di parlemen, -baik pusat, provinsi, maupun kabupaten-, untuk menyumbang dana. Kedua, partai ini mengumpulkan dana dengan meningkatkan jiwa kewirausahaan para kader. Ketiga, partai ini terbuka menerima sumbangan dari pihak-pihak luar, baik perusahaan maupun individu. Bendahara PKS saat itu –Mahfudz Abdurrahman- menjelaskan bahwa PKS memiliki program Galibu atau Galang Lima Ribu yang dianggap cukup signifikan dalam menopang pembiayaan kampanye.



Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

Meskipun demikian, secara prosentase, kontribusi para caleg terhadap pembiayaan kampanye masih sangat besar, yakni sebesar 94%. Hal ini mengindikasikan bahwa sebagaimana potret dana kampanye di partai lain, caleg DPR dan DPRD PKS masih tetap menjadi penyokong utama pembiayaan kampanye.

Sedangkan dari aspek pengeluaran dana kampanye, terlihat pengeluaran atau belanja kampanye yang dominan oleh caleg, yakni sebesar Rp 60 milyar. Kemudian diikuti oleh kategori belanja pertemuan terbatas yang menghabiskan Rp 11,8 milyar. Selanjutnya adalah “kegiatan lain” sebesar Rp 5,7 milyar. Laporan belanja kampanye PKS ini menunjukkan orientasi pola kampanye PKS yang berbasis caleg karena, yang ditunjukkan oleh besarnya pengeluaran caleg dan belanja kampanye dalam pertemuan terbatas.

PAN

PAN melaporkan bahwa calegnya mendominasi kontribusi terhadap pembiayaan kampanye sebesar Rp 132,5 milyar atau 93% dari total penerimaan dana kampanye. Sementara itu, pihak partai sendiri memberikan kontribusi yang sangat kecil, yakni hanya sekitar Rp 43 juta.

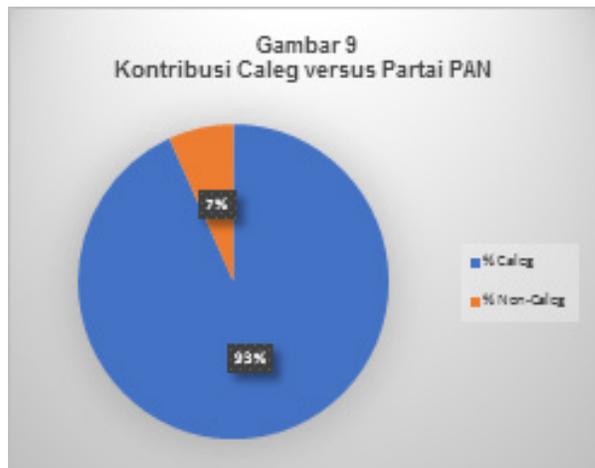
Namun demikian, PAN melaporkan adanya penerimaan dari pihak lain dalam jumlah yang lumayan besar bagi partai menengah. PAN melaporkan berhasil mendapatkan sumbangan dari individual donor sebanyak Rp 425 juta dan dari badan usaha sebesar Rp 9,1 milyar. Sebuah perolehan sumbangan dari pihak ketiga yang cukup besar bagi sebuah partai papan tengah. Dukungan pendanaan kampanye PAN dari kelompok bisnis ini mungkin terkait dengan relasi Ketua Umum PAN saat itu –Hatta Rajasa- yang dikenal dekat dengan kalangan pengusaha sebagaimana disinyalir oleh Bonie Hargen.

Di sisi lain, dari aspek pembelanjaan kampanye, LADK PAN menunjukkan adanya dominasi belanja kegiatan

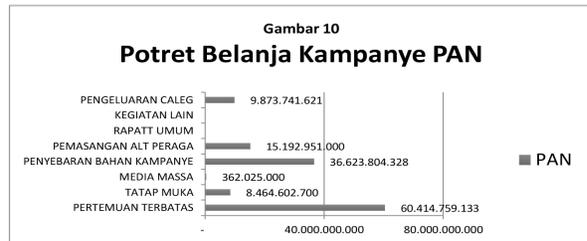
kampanye yang bersifat micro-targetting yang menjadi ciri dari sistem proporsional daftar terbuka yang mengandalkan pada kinerja kampanye para caleg. Pengeluaran



Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU



Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU



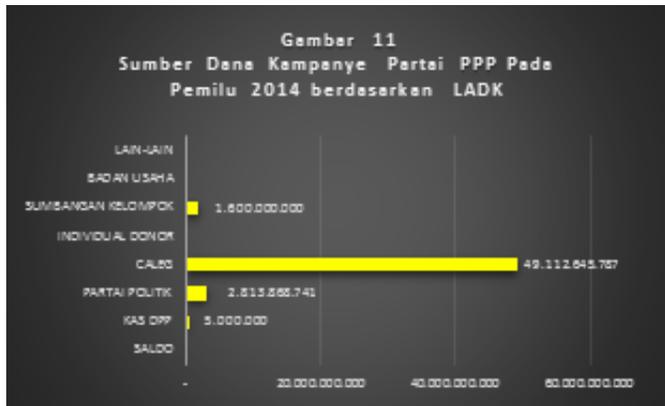
Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

dana kampanye dalam bentuk pertemuan terbatas mendominasi belanja kampanye hingga mencapai angka Rp 60 milyar, diikuti oleh penyebaran bahan kampanye yang mencapai Rp 36 milyar, belanja kampanye oleh caleg anggota DPR dan DPRD sebesar Rp 9,8 milyar, dan tatap muka yang menelan biaya Rp 8,4 milyar. Meskipun demikian, jenis belanja kampanye yang secara tipikal dilakukan oleh partai ini juga cukup besar, yakni pemasangan alat peraga yang menelan biaya sebesar Rp 15 milyar. Potret ini mengindikasikan bahwa mesin partai ini masih bekerja dalam kampanye pemilu.

PPP

Dokumen LADK yang disampaikan oleh PPP kepada KPU menunjukkan kontribusi caleg sebesar Rp 49 milyar. Sedangkan pihak partai politik berkontribusi sebesar Rp 2,8 milyar.

Sebagaimana trend di partai menengah lainnya, PPP melaporkan adanya sumbangan pihak ketiga, yakni dari kategori kelompok



Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

masyarakat sebesar Rp 1,6

milyar. Sedangkan pembelanjaan dana kampanye PPP sebagaimana dilaporkan dalam LADK PPP seluruhnya dilakukan oleh caleg DPR dan DPRD.

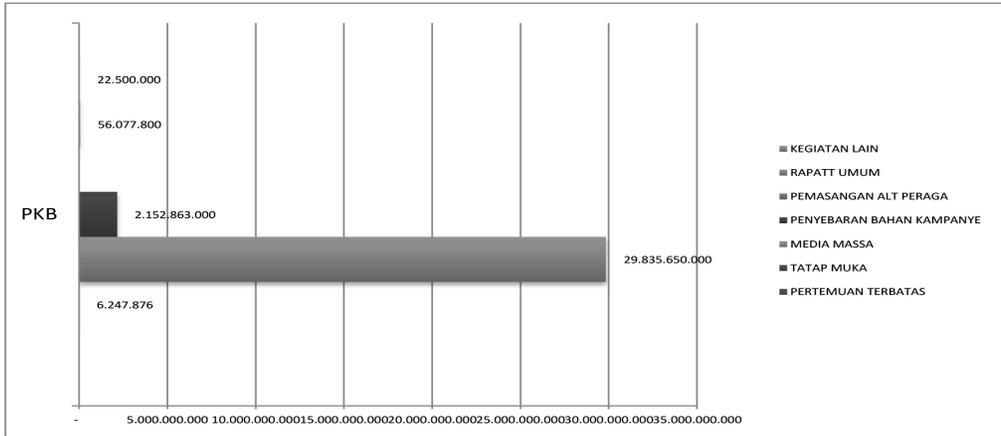
PKB

Dari dokumen LADK yang disampaikan oleh PKB kepada KPU terlihat bahwa PKB -secara prosentase- menjadi partai yang berkontribusi paling besar terhadap biaya kampanye. Para caleg dari partai ini berkontribusi terhadap pembiayaan kampanye hampir sebesar Rp 100,9 milyar. Dibandingkan dengan partai lain, kontribusi dari sisi partai merupakan kontribusi terbesar, yakni sebesar Rp 60 milyar. Secara prosentase, dibandingkan dengan partai lain, kontribusi institusi partai PKB terbilang signifikan, yakni 38%. Sedangkan kontribusi



Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

para calegnya sebesar 62%.

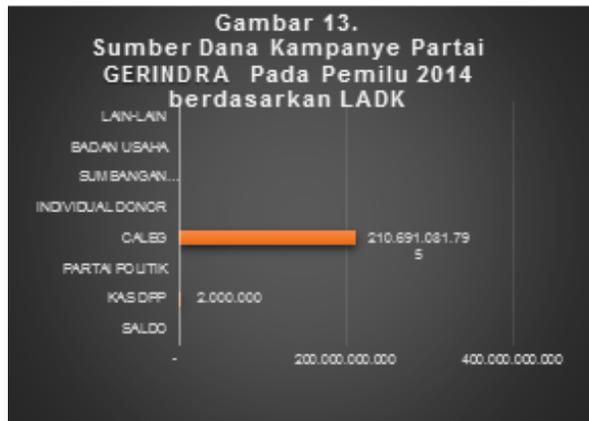


Fenomena yang tampak di PKB ini sangat menarik. Meskipun tergabung dalam koalisi pemerintah, PKB bukanlah merupakan partai papan atas (bahkan menghuni papan bawah di jajaran partai menengah), sehingga kontribusi partai sebesar Rp 60 milyar ini sebenarnya cukup mengejutkan.

Partai Gerindra

Partai Gerindra melaporkan bahwa para calegnya berkontribusi terhadap pembiayaan kampanye sebesar Rp 210,6 milyar. Sedangkan dari sisi partai hanya menyumbang Rp 2 juta.

Fakta ini sangat menarik karena menunjukkan bahwa mesin partai Gerindra tidak bergerak sama sekali (dalam konteks pembiayaan kampanye). Partai ini dengan demikian hanya mengandalkan kinerja para calegnya dalam kemenangan pemilu. Hal ini diperkuat oleh laporan pengeluaran dana kampanye yang menunjukkan bahwa seluruh biaya kampanye dari partai ini dibelanjakan oleh para calegnya.



Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

Partai Hanura

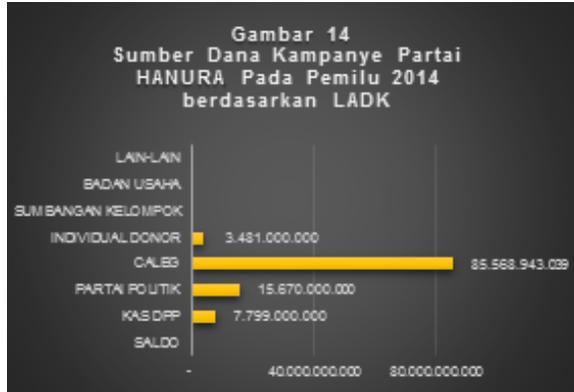
Dokumen LADK yang disampaikan oleh Partai Hanura kepada KPU menunjukkan gambaran yang menarik. Partai ini melaporkan bahwa para calegnya memberikan kontribusi terhadap pembiayaan kampanye sebesar Rp 85 milyar. Sementara dari sisi partai memberikan kontribusi cukup signifikan, yakni sekitar Rp 23 milyar. Di samping itu, terdapat sumbangan individu sebesar Rp 3,4 milyar. Sebuah angka yang lumayan signifikan bagi partai papan bawah.

Kontribusi partai politik dan sumbangan dari individual donor dalam laporan dana kampanye Partai Hanura sebesar 24%. Sedangkan jumlah kontribusi para caleg mencapai 76%.

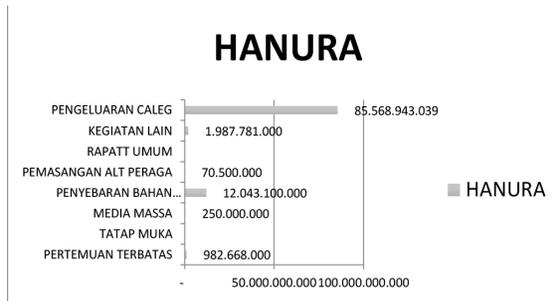
Sedangkan dari aspek pengeluaran dana kampanye, laporan Partai Hanura menunjukkan dominasi belanja caleg yang mencapai Rp 85,5 milyar serta penyebaran bahan kampanye yang mencapai Rp 12 milyar. Hal ini menunjukkan bahwa kegiatan kampanye berbasis caleg menjadi trend dalam pembelanjaan kampanye di Partai Hanura.

Partai Non-kursi

Pileg 2014 diikuti juga oleh partai yang tidak memperoleh kursi pada pemilu 2009 serta partai baru. Di jajaran partai non-pemilik kursi terdapat PBB dan PKPI. Sedangkan partai baru adalah Partai Nasdem. Sebagai partai pendatang baru, Partai Nasdem mencatatkan fenomena yang serupa dengan partai lain. LADK yang disampaikan oleh partai Nasdem kepada KPU menunjukkan bahwa para caleg di partai ini mendominasi kontribusi terhadap pembiayaan kampanye sebesar Rp 75,7 milyar atau sekitar 88%. Sementara dari sisi partai politik memberikan kontribusi cukup signifikan, yakni sekitar Rp 10 milyar atau sekitar 12%. Fenomena ini cukup mengejutkan bagi sebuah partai



Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU



Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU



Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

pembiayaan kampanye sebesar Rp 17,7 milyar. Sementara pihak partai (termasuk saldo dan kas) berkontribusi secara kurang signifikan, yakni tidak sampai menyentuh Rp 1 milyar. Jumlah dana kampanye yang dikelola oleh PBB ini terbilang kecil dibandingkan dengan partai-partai lainnya. Meskipun demikian, jumlah tersebut -sebagaimana partai-partai yang lain- disumbang secara mayoritas oleh para caleg sehingga sumbangan dari caleg menyentuh angka 95% (lihat Gambar 17).

Fakta yang mengejutkan tampak dalam laporan dana kampanye yang termuat dalam dokumen LADK yang disampaikan oleh PKPI kepada KPU. Dalam LADK ini terlihat bahwa dana kampanye PKPI seluruhnya berasal dari kas partai, yaitu sebesar Rp 1,2 milyar (lihat Gambar 18).

Meskipun jumlah ini terbilang kecil dan tampak kurang realistis, namun fakta bahwa partai membiayai seluruh kegiatan kampanye perlu menjadi catatan

pendatang baru. Namun demikian, sebagaimana diketahui, partai ini didirikan dan dipimpin oleh Surya Paloh yang merupakan seorang pengusaha besar besar dan mantan politisi Golkar, mempublikasikan komitmen untuk mendanai caleg, dan bahkan melakukan rekrutmen caleg melalui metode pencarian bakat (*talent-scouting*).

PBB melaporkan bahwa para calegnya berkontribusi terhadap



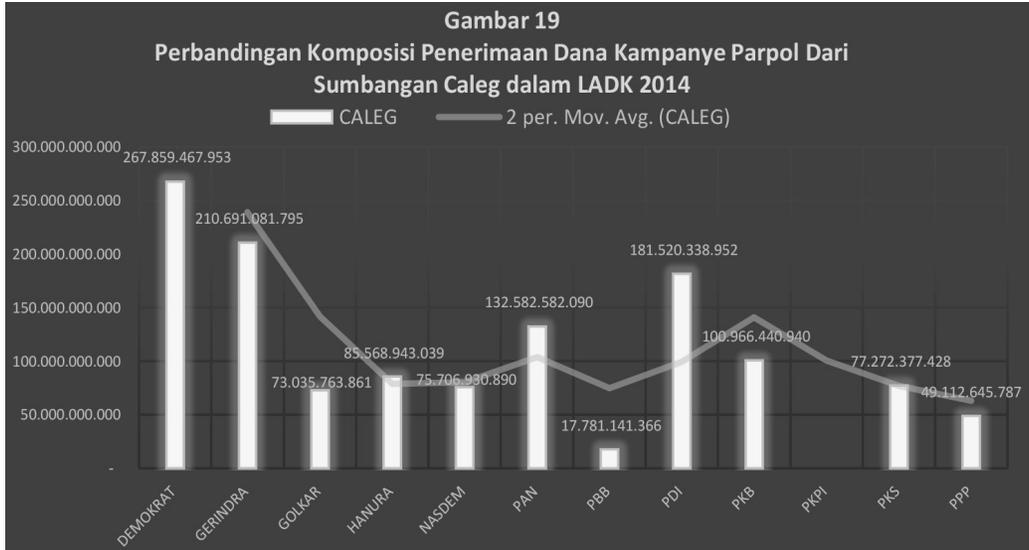
Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU



Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

yang penting karena hal ini berbeda dengan pola yang ada di partai-partai yang lain.

Jika dibuat perbandingan antar partai politik, terlihat bahwa peran para caleg sebagai penopang utama pembiayaan kampanye menjadi fenomena umum yang terjadi di seluruh partai politik, kecuali PKPI (lihat gambar 19).

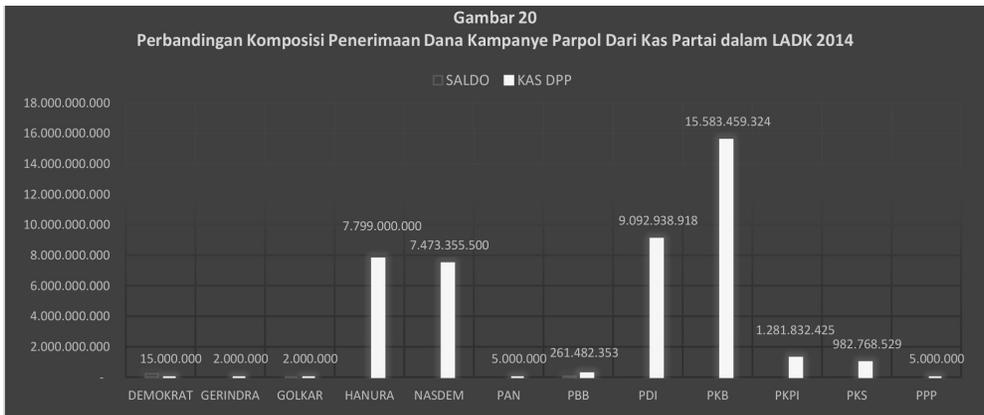


Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

Jumlah kontribusi caleg tertinggi disumbangkan oleh caleg dari Partai Demokrat sebagai partai penguasa, yakni sebesar Rp 267,8 milyar. Diikuti kemudian oleh kontribusi oleh para caleg dari Partai Gerindra sebesar Rp 210,6 milyar dan disusul berikutnya oleh kontribusi para caleg di PDI-P sebesar Rp 181,5 milyar. Fenomena mengherankan tampak di Partai Golkar, dimana kontribusi caleg hanya sebesar Rp 73 milyar atau di bawah rata-rata partai-partai kelas menengah. Di kalangan partai-partai menengah, kontribusi caleg tertinggi dipegang oleh PAN sebesar Rp 132 milyar. Diikuti kemudian oleh kontribusi para caleg di PKB sebesar Rp 100,9 milyar dan kontribusi para caleg di Partai Hanura yang mencapai Rp 85 milyar.

Sedangkan potret kontribusi partai politik dalam pembiayaan kampanye, jika diperbandingkan antar partai politik, hanya terdapat 4 partai politik yang secara kelembagaan berkontribusi relatif signifikan dalam pembiayaan kampanye. Sedangkan 8 partai politik lainnya seakan hanya menjadi kendaraan bagi para caleg atau menjadi penyedia tiket untuk berkompetisi dalam pemilu, termasuk Partai Golkar dan Partai Demokrat. Bahkan, seluruh dana kampanye Partai Gerindra

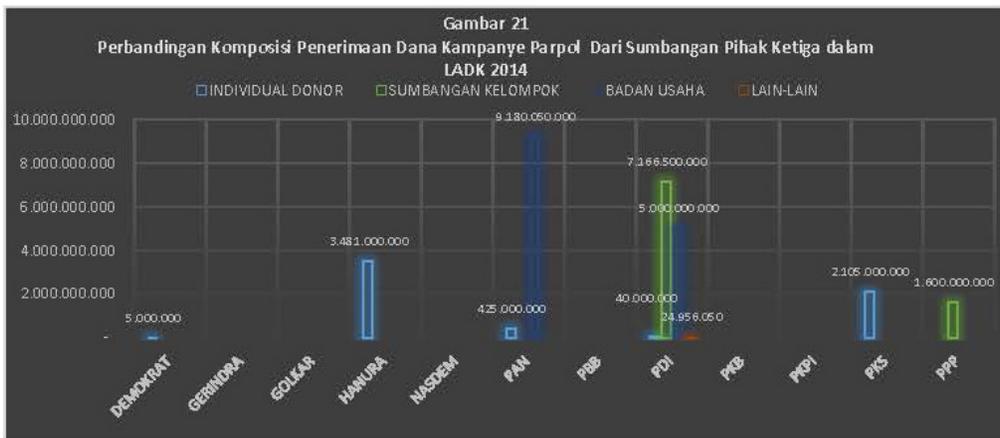
berasal dari caleg (lihat Gambar 20).



Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

Dari potret 12 partai politik tersebut, terlihat bahwa kontribusi kelembagaan partai politik dalam membiayai kampanye jauh lebih kecil dan sangat timpang dibandingkan dengan kontribusi para calegnya. Hal ini menggambarkan bahwa sistem proporsional terbuka dengan sistem penentuan caleg terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak linier dengan beban pembiayaan kampanye yang mayoritas ditanggung oleh para caleg.

Bila ditelisik lebih jauh, terdapat fenomena menarik lainnya seiring dengan besarnya kontribusi caleg (lihat Gambar 21).



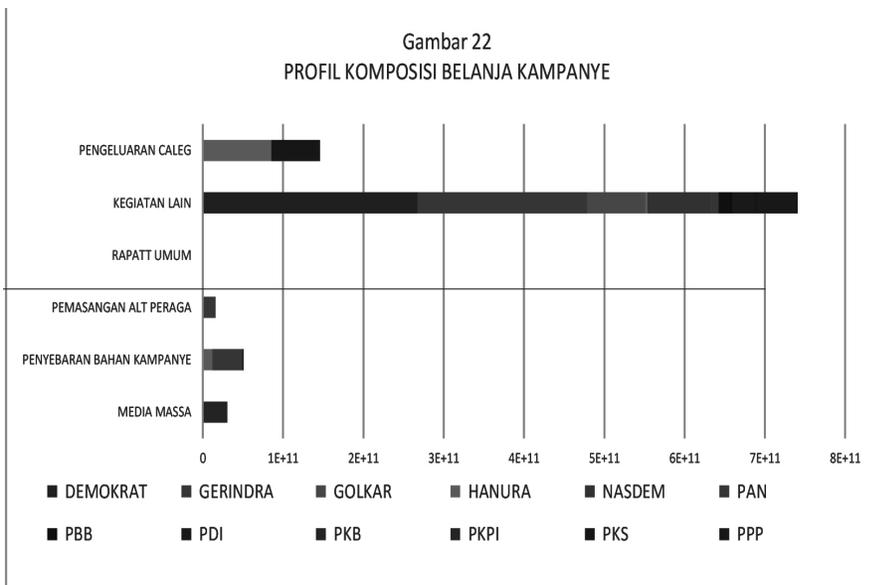
Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

Pertama, hanya partai-parti politik besar dan menengah yang mampu menggali sumbangan dari pihak ketiga, baik yang berasal dari individual donor, maupun dari sumbangan kelompok masyarakat. PDIP, PAN, PPP dan PKS yang tercatat mendapatkan

sumbangan dari individual donor dan sumbangan dari kelompok. Pada kelompok partai-partai politik kecil, tercatat hanya Partai Hanura yang memperoleh sumbangan dari individual donor dalam jumlah sebesar, yaitu Rp 3,4 milyar. Bahkan PKB, Partai Golkar dan Partai Gerindra tercatat sama sekali tidak mendapatkan dukungan pembiayaan kampanye dari pihak ketiga.

Kedua, hanya partai-partai politik besar yang mampu menggalang sumbangan dari badan hukum. PAN tercatat menerima sumbangan dari badan usaha sebesar Rp 9 milyar. Sedangkan PDIP menerima sumbangan sebesar Rp 5 milyar. Fenomena ini perlu dikaji lebih jauh untuk mengungkap fakta sebenarnya: apakah para pengusaha tidak lagi tertarik memberikan sumbangan dana politik ataukah para pengusaha turut mengubah orientasinya dalam memberikan sumbangan politiknya langsung kepada kandidat dan tidak terdokumentasikan dalam LADK. Ketiga, sumbangan dari individual donor kepada partai politik sangat kecil. Mayoritas partai politik tidak mendapatkan sumbangan dari individu. Hanya PKS, Partai Hanura dan PAN yang mendapatkan sumbangan individu dalam jumlah yang memadai. Fenomena ini mungkin mengkonfirmasi asumsi Whiteley (2010) yang menyebut surutnya perkembangan model partai kader.

Sedangkan potret belanja kampanye pada Pileg 2014 jika dibandingkan data antar partai politik berdasarkan data LADK menunjukkan beberapa fakta menarik (lihat Gambar 22).

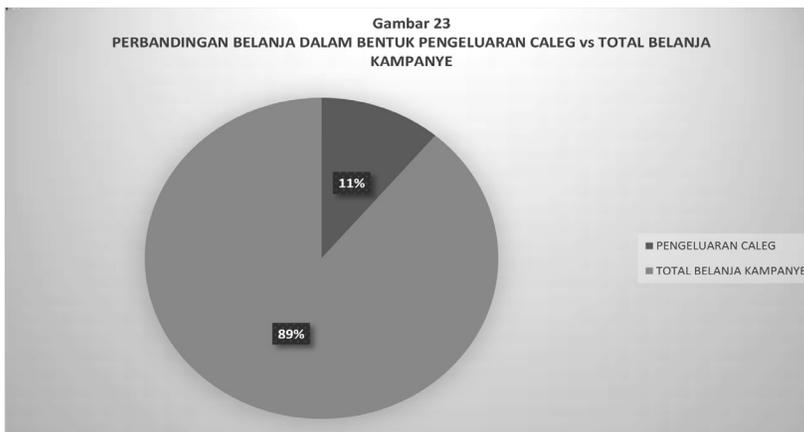


Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

Pertama, kategori belanja kampanye dalam bentuk kegiatan lain dilaporkan sebagai

bentuk belanja kampanye yang paling banyak dilakukan. Belanja kampanye dalam bentuk kegiatan lain ini jika digabungkan dari seluruh laporan partai politik mencapai angka Rp 740,6 milyar atau 61 % dari total jumlah gabungan belanja kampanye partai politik. Permasalahannya adalah bahwa kategori belanja kampanye berupa kegiatan lain ini sangat generik sehingga tidak dapat secara konkrit dan rinci menjelaskan apa bentuk implementasinya di lapangan. Model pengkategorian belanja kampanye dalam bentuk kegiatan lain ini memang dimungkinkan oleh Peraturan KPU tentang laporan dana kampanye. Namun, pendekatan pengaturan norma ini menjadikan munculnya kekaburan dan berpotensi melanggar prinsip akuntabilitas laporan dana kampanye.

Kedua, kategori pengeluaran caleg mendominasi jenis pembelanjaan kampanye di bawah kategori belanja kampanye dalam bentuk kegiatan lain. Model pelaporan dana kampanye dengan mencantumkan kategori “pengeluaran caleg” ini hanya dipraktekkan oleh Partai Hanura dan PKS. Fenomena ini relevan dan berkorelasi dengan fakta yang dikemukakan sebelumnya, dimana sumber pembiayaan kampanye dari caleg adalah memiliki kontribusi terbesar. Format pelaporan dana kampanye ini (mencantumkan kategori Pengeluaran Caleg) memiliki 2 kelemahan mendasar, yaitu model ini tidak diatur dalam peraturan KPU sehingga cacat prosedur dan model ini tidak mampu memberikan keterangan yang memadai tentang peruntukan/jenis pembelanjaan yang dilakukan oleh para caleg. Hal ini menjadi pertanyaan besar terkait dengan bagaimana biaya kampanye yang dilaporkan sebagai pengeluaran caleg ini dalam prakteknya secara riil diimplementasikan di lapangan.



Sumber : Data diolah dari LADK 2014 dari website KPU

Data juga menunjukkan bahwa jenis belanja kampanye di media massa yang biasanya

dilakukan oleh lembaga partai politik ternyata tidak menunjukkan angka yang signifikan. Terlihat hanya PKB yang membelanjakan dana kampanye, yaitu sebesar hampir Rp 30 milyar untuk belanja iklan di media massa. Namun, perlu dicatat bahwa belanja iklan kampanye yang tercantum dalam LADK yang menjadi bahan kajian dalam penelitian ini tidak mencakup masa kampanye terbuka yang berlangsung pada bulan Maret-April 2014. Sigi Kaca Pariwara yang melakukan monitoring iklan kampanye di 10 media televisi nasional pada periode 16 Maret-5 April 2014 mengungkapkan bahwa jumlah belanja iklan kampanye seluruh partai politik pada periode tersebut mencapai Rp 340 milyar.

Fenomena ini berbeda dengan potret belanja iklan kampanye pemilu oleh partai politik pada tahun 1999 dan 2004, dimana sistem pemilu masih menggunakan proporsional daftar tertutup. Seorang analis menyebutkan bahwa belanja iklan partai politik pada tahun 1998 (menjelang Pileg 1999) diperkirakan berkisar Rp 33,69 miliar. Pada Pileg 2004, belanja iklan kampanye partai politik diperkirakan sebesar Rp 83,4 milyar. Dalam Pileg 2004, iklan politik mulai bergeser. Jika di Pileg 1999 iklan politik televisi lebih banyak fokus ke partai politik, maka di pileg 2004 banyak iklan memberi ruang pada caleg secara individual. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, pada Pileg 2004 mulai diperkenalkan sistem proporsional daftar terbuka terbatas sehingga hal ini dapat menjelaskan alasan mulai terjadinya pergeseran belanja kampanye dari semula dari partai politik ke dari caleg.

Keanehan muncul dalam jenis pembelanjaan kampanye dalam bentuk pertemuan terbatas. Mestinya hal ini menjadi instrumen paling mudah dilakukan dalam kampanye oleh para caleg. Namun demikian, alokasi ini ternyata tidak dilaporkan sebagai salah satu jenis kegiatan kampanye yang menyedot biaya kampanye yang signifikan. Tercatat hanya PAN dan PKS yang melaporkan pengeluaran untuk jenis kampanye ini, dimana PAN membelanjakan sekitar Rp 60,5 milyar dan PKS melaporkan belanja sebesar Rp 11,8 milyar untuk kampanye dalam bentuk pertemuan terbatas. Sedangkan pengeluaran dana kampanye berupa penyebaran bahan kampanye hanya dilaporkan oleh dua partai, yakni PAN yang membelanjakan sebanyak Rp 36,6 milyar dan Partai Hanura yang membelanjakan Rp 12 milyar untuk kategori penyebaran bahan kampanye.

Problem Regulasi

Meskipun pileg menganut sistem proporsional daftar terbuka, namun UU No. 8 Tahun 2012 yang menjadi kerangka hukum Pileg 2014 masih memuat pengaturan yang cenderung bernuansa proporsional tertutup. Hal ini terlihat dari beberapa indikasi. Pertama, peserta pemilu adalah partai politik (Pasal 7). Kedua, caleg anggota legislatif harus mencalonkan diri melalui partai politik sehingga partai politik berperan sebagai pintu masuk dalam pencalonan (Pasal 53). Ketiga, sebagai konsekuensi bahwa peserta pemilu adalah partai politik, tim kampanye dibuat dan didaftarkan oleh partai politik,

meskipun kampanye pemilu dilaksanakan kandidat dan dapat juga dilaksanakan oleh pengurus partai, juru kampanye (yang ditunjuk oleh partai politik), orang perorang, dan organisasi yang ditunjuk oleh partai politik (pasal 79). Keempat, sebagai konsekuensi bahwa peserta pemilu adalah partai politik, entitas yang berkewajiban membuat laporan dana kampanye untuk disetorkan kepada KPU adalah partai politik (Pasal 129).

Dana kampanye yang diperoleh oleh partai politik dan caleg wajib ditempatkan di dalam rekening khusus dana kampanye yang dibuka oleh partai politik. Dengan demikian, pengumpulan dana kampanye di pileg dilaksanakan secara tersentralisasi di tangan partai politik. Demikian juga dengan pencatatan terkait dengan perolehan dan pengeluaran dana kampanye dilakukan secara tersentralisasi oleh partai politik. Kandidat juga diwajibkan membuat pencatatan perolehan dan pengeluaran dana kampanyenya secara mandiri. Namun demikian, catatan tersebut pada gilirannya harus diserahkan kepada partai politik untuk dikonsolidasi menjadi catatan laporan dana kampanye partai politik.

Model pengaturan tersebut menunjukkan bahwa antara sistem pemilu proporsional daftar terbuka yang berorientasi pada caleg sebagai aktor kampanye dan UU yang memposisikan partai politik sebagai peserta pileg adalah tidak sejalan. Dibandingkan dengan negara lain, pelaksanaan sistem proporsional daftar terbuka mewajibkan para caleg untuk menyampaikan laporan dana kampanye. Hal ini seperti yang terjadi di Amerika Serikat, Inggris dan Perancis, dimana selain partai politik, para caleg juga memiliki kewajiban untuk melaporkan dana kampanye.

Lebih jauh, pengurus partai politik yang mencalonkan diri dalam pemilu cenderung memiliki akses yang lebih besar terhadap pengelolaan dana kampanye. Partai politik sebagai peserta pemilu berwenang membentuk tim kampanye. Partai politik juga merupakan subyek yang diwajibkan membuat laporan dana kampanye. Seluruh dana kampanye, baik sumbangan dari pihak ketiga, maupun dana kampanye dari caleg, diwajibkan untuk disetorkan dan dicatatkan terlebih dahulu ke dalam rekening dana kampanye yang dikelola oleh partai politik. Dengan demikian, pengurus partai politik yang mencalonkan diri dalam pemilu dapat mengoptimalkan dana kampanye partai untuk tujuan kemenangan pengurus partai sendiri tersebut.

Pembatasan kegiatan kampanye dalam bentuk iklan di media massa berpotensi merugikan caleg yang tidak menjabat sebagai pengurus partai politik. Hal ini dipicu oleh 2 hal. Pertama, kegiatan kampanye di media massa umumnya diorganisir oleh tim kampanye yang dibentuk oleh partai politik sehingga sangat mungkin didesain untuk lebih menguntungkan caleg yang berasal dari pengurus partai politik. Kedua, pembatasan jumlah maksimal pemasangan iklan di media mendorong kampanye sekedar untuk mengkampanyekan institusi partai dan pengurus partai politik sehingga caleg yang bukan pengurus partai memiliki kesempatan yang lebih kecil untuk memanfaatkan

iklan media massa tersebut.

Selain itu, kerangka hukum pemilu yang memberikan wewenang kepada ketua dan bendahara partai politik untuk membuat dan menyampaikan laporan dana kampanye berpotensi merugikan caleg DPR dan DPRD jika pengurus partai gagal membuat laporan dana kampanye. Regulasi pemilu menyiapkan sanksi yang berat terhadap kegagalan dalam membuat laporan dana kampanye ini, mulai dari tidak diikutsertakannya partai politik dalam pemungutan suara jika gagal menyerahkan LADK, serta tidak dilantikannya caleg DPR dan DPRD terpilih jika partai gagal menyerahkan LPPDK. Pada Pileg 2014, terdapat 9 partai politik di 25 kabupaten/kota yang dibatalkan statusnya sebagai peserta pemilu menjelang masa pemungutan suara karena gagal menyerahkan LADK. Tentunya kegagalan pengurus partai politik dalam membuat laporan dana kampanye yang telah sesuai dengan regulasi akan merugikan caleg yang akan berkompetisi dalam pemilu. Oleh karena itu, perlu dipikirkan untuk mendesain ulang kerangka hukum pembiayaan kampanye pemilu anggota DPR dan DPRD yang tidak sekedar untuk mewujudkan keselarasan, tetapi juga untuk mewujudkan keadilan bagi semua caleg.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Analisa terhadap LADK baik dari perspektif relasinya dengan penerapan sistem pemilu proporsional terbuka maupun analisa kerangka hukum menemukan beberapa kesimpulan penting. LADK untuk Pileg 2014 menunjukkan dominannya kontribusi caleg terhadap penerimaan dana kampanye. Selain itu, juga terlihat dominannya jenis belanja kampanye yang dilakukan oleh caleg DPR dan DPRD. Sedangkan kontribusi partai politik kurang signifikan, terutama di kalangan partai menengah dan kecil. Sementara di kalangan partai menengah dan besar cenderung masih mengalokasikan dukungan untuk menopang pembiayaan kampanye. Fenomena diikuti dengan menurunnya kontribusi pihak ketiga, baik individual donor maupun badan usaha dan kelompok dalam pembiayaan kampanye. Hanya partai besar dan menengah yang mampu menggalang dukungan dana kampanye dari pihak ketiga. Sedangkan partai kecil tampak mengalami kesulitan.

Selain itu, penerapan sistem proporsional daftar terbuka belum diikuti dengan penyesuaian kerangka hukum sistem pembiayaan kampanye yang masih menerapkan model yang sama dengan saat sistem pemilu proporsional daftar tertutup. Dengan demikian, antara sistem pemilu dan sistem pembiayaan kampanye tidak sinkron. Hal ini berdampak pada potensi dirugikannya kepentingan para yang bukan elit atau pengurus partai politik. Oleh karenanya, diperlukan upaya untuk memperbaiki kerangka hukum sistem pembiayaan kampanye pemilu anggota DPR dan DPRD agar lebih sesuai dengan sistem pemilu yang diterapkan serta lebih mampu menjamin keadilan antar caleg. ■

Referensi

- Ames, Barry. 1995. "Electoral Strategy Under Open-List Proportional Representation." *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No 2, hal. 406-433.
- André, Audrey, Sam Depauw, dan Shane Martin. 2016. "The Classification of electoral systems: Bringing Legislators back in." *Electoral Studies*, Vol. 42, hal. 42-53.
- Blais, André dan Louis Massicotte. 2002. "Electoral Systems," dalam Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, dan Pippa Norris. *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*. London: Sage Publications.
- Blais, André dan Marc André Bodet. 2006. "How Do Voters Form Expectations about the Parties' Chances of Winning the Election?" *Social Science Quarterly*, Vol. 87, No. 3, hal. 477-493.
- Box-Steffensmeier, J. M. dan J. K. Dow. 1992. Campaign contributions in an unregulated setting: an analysis of the 1984 and 1986 California Assembly elections. *The Western Political Quarterly*, Vol. 45, No. 3, hal. 609-628.
- Collens, John Daniel. 2014. "Breaking Free: The Rise of Candidate-Centered Politics." Naskah disertasi di The University of Georgia, hal. 62-63. https://getd.libs.uga.edu/pdfs/collens_john_d_201405_phd.pdf (diakses pada tanggal 13 November 2018).
- Cross, William dan Lisa Young. 2015. "Personalization of campaigns in an SMP system: The Canadian case." *Electoral Studies*, Vol. 39, hal. 306-315.
- Danial, Akhmad. 2010. Iklan Politik TV: *Modernisasi Kampanye Politik Pasca Orde Baru*. Yogyakarta: LKiS.
- Denzau, Arthur T. dan Michael C. Munger. 1986. "Legislators and interest groups: How unorganized interests get represented. *American Political Science Review*, Vol. 80, hal. 89-106.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Fahmi, Khairul. 2010. "Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 3, hal. 119-160.
- Falguera, Elin, Samuel Jones, Magnus Ohman. 2014. *Funding of Political Parties and Election Campaign: A Handbook on Political Finance*. Stockholm: International Idea.
- Fox, Colm. 2018. "Candidate-centric systems and the politicization of ethnicity: evidence from Indonesia." *Democratization*, Vol. 25, No. 7, hal. 1190-1209.
- Hogan, R. E. 2000. The costs of representation in state legislatures: explaining variations in campaign spending. *Social Science Quarterly*, Vol. 81, hal. 941-956.
- Minanto, Ali. 2014. "Fashionable Democracy: Banalitas Iklan Politik Di Ruang Publik," *Jurnal Komunikator*, Vol. 6 No. 2.
- Moncrief, G. F. 1992 "The increase in campaign expenditures in state legislative elections: a comparison of four northwestern states." *The Western Political Quarterly*,

- Vol. 45 No. 2, hal. 549-558.
- Muhtadi, Burhanuddin. 2013. *Dilema PKS, Suara dan Syari'ah*. Jakarta: Gramedia.
- Pinto-Duschinsky, Michael dan Alexander Postnikov. 1999. *Campaign Finance in Foreign Countries: Legal Regulation And Political Practices (A Comparative Legal Survey And Analysis)*, Washington, DC: International Foundation for Electoral System.
- Thompson, J. A., Cassie, W., dan Jewell, M. E. 1994. A sacred cow or just a lot of bull? Party and PAC money in state legislative elections. *Political Research Quarterly*, Vol. 47 No. 1, hal. 223-237.
- Villodres, Carmen Ortega. 2006. "Preference voting systems and their impact on the personalisation of politics." <http://www.cses.org/plancom/2006Seville/Ortega2006.pdf> (diakses pada tanggal 13 November 2018).
- Whiteley, Paul F. 2010. "Is the party over? The decline of party activism and membership across the democratic world," *Party Politics*, Vol. 17, No. 1, hal. 21-44.
<https://masshar2000.com/2014/07/07/berapa-sih-biaya-iklan-kampanye-di-tv/>
<https://news.detik.com/berita/2518946/ada-sumbangan-tak-bertuan-di-dana-kampanye-partai-demokrat>
<https://nasional.kompas.com/read/2014/03/16/1416310/Ini.9.Parpol.yang.Dicoret.di.25.Kabupaten.Kota>
<https://nasional.kompas.com/read/2013/12/26/0738083/2013.Tahun.Keramat.untuk.Demokrat>
<https://www.dw.com/id/berebut-minta-saham-di-partai-golkar/a-19262621>
<https://news.detik.com/berita/2447289/survei-pol-tracking-elektabilitas-pdip-dan-golkar-stabil>
<https://news.detik.com/berita/d-2517846/pks-juga-terima-dana-kampanye-dari-pengusaha>
<http://www.bonihargens.com/2014/07/02/2336/hatta-pan-jaringan-bisnis.php>
<http://sp.beritasatu.com/home/mendanai-caleg-partai-nasdem-patut-dipuji/21165>
<https://www.liputan6.com/news/read/497045/ini-strategi-partai-nasdem-raih-kemenangan-pileg-2014>



Bab 4

Personal Vote, Candidate-Centered Politics, dan Pembiayaan Pileg 2014

August Mellaz

Proses transisi demokrasi Indonesia paska Reformasi 1998, yang diikuti oleh pelaksanaan pemilu demokratis pertama tahun 1999 hingga 2014, menghasilkan pelajaran penting maupun kisah sukses tentang bagaimana Indonesia menyediakan perhatiannya pada upaya pembangunan dan pelembagaan lembaga-lembaga demokrasi. Namun, sejumlah agenda penting seperti politik uang, *vote buying*, dan khususnya pembiayaan kampanye yang berkelindan sedemikian erat dengan skema pemilu, sama sekali lepas sebagai prioritas untuk diselesaikan.¹

Perkembangan kompetisi pada pemilu legislatif (pileg) di Indonesia paska reformasi merupakan satu topik menarik untuk diurai lebih dalam. Ada dua gejala menarik dalam pelaksanaan pileg Indonesia. Pertama, peningkatan jumlah pembiayaan kampanye. Kedua, menguatnya orientasi kampanye berbasis pada calon legislatif (caleg). Akibatnya, kontrol partai politik terhadap agenda isu dan program dan kualifikasi caleg menjadi terbatas, dan hanya fokus pada fungsi nominasi (pencalonan). Karena keterbatasan itulah, muncul ketergantungan partai politik terhadap pembiayaan kampanye yang bersumber dari caleg.

Berubahnya sistem pileg daftar tertutup yang dipakai pada Pileg 1997 dan 1999, menjadi daftar terbuka pada 2004 dan 2009, menggeser secara dramatis orientasi kompetisi. Daftar tertutup menjadikan partai politik dan figur pemimpin sebagai pihak

¹ Pengaturan tentang politik uang sendiri baru muncul secara kongkrit pada UU No. 10/2016 tentang Pilkada dan UU No. 7/2017 tentang Pemilu. Satu hal yang ironis, setelah empat kali pileg, sekian pilkada, dan tiga kali pilpres, pengaturan tersebut mulai dijernihkan. Namun ada satu agenda yang hingga saat ini masih sulit untuk ditembus, yaitu pengaturan tentang kewajiban bagi setiap caleg melaporkan sumbangan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye.

paling berpengaruh dalam menentukan hasil kompetisi. Sistem ini memberi insentif kepada caleg untuk mengasosiasikan diri secara kuat dengan citra partai politik atau pemimpin, mengandalkan dukungan suara dari basis partai politik, dan mendorong agenda dan isu nasional yang diusung partai politik menjadi materi utama kampanye. Kegiatan kampanye dipenuhi dengan rapat-rapat umum yang diisi figur-figur pendulang suara dan kampanye media dalam menyebarluaskan visi, misi, dan program partai politik. Dengan kata lain, partai politik sebagai aktor sentral atau *party-centered politics*² dalam pemilu.

Dengan diterapkannya daftar terbuka, khususnya pada Pileg 2009, mengubah orientasi kompetisi. Caleg sepenuhnya fokus mengejar sebanyak-banyaknya perolehan suara personal atau *personal vote*³ dalam pileg. Suara caleg menjadi motif utama, sebab menentukan besar kecilnya peluang keterpilihan seorang caleg. Kampanye menjadi sarana bagi caleg dalam rangka meningkatkan popularitas dan reputasi personal yang membedakannya dengan caleg lain di internal partai politik. Caleg tidak lagi memiliki insentif untuk bergantung, melakukan asosiasi, dan mengkampanyekan agenda-agenda partai politik. Kampanye berubah format menjadi pertemuan-pertemuan fokus dan terbatas, tatap muka dengan kelompok-kelompok spesifik di daerah pemilihan (dapil), kemasan isu bersifat sektoral, dan tidak jarang terbangun asosiasi kuat antara caleg dengan basis-basis yang bersifat primordial. Satu era baru muncul dalam kompetisi pileg Indonesia, yaitu kampanye sebagai media personalisasi kandidat atau *candidate-centered politics*⁴.

Sayangnya, pergeseran orientasi pemilu yang terjadi sebagai akibat berubahnya sistem, dari orientasi berbasis partai politik menjadi orientasi berbasis caleg tidak diimbangi dengan instrumen hukum pemilu. Misalnya, dalam kerangka hukum yang mengatur tentang pembiayaan dan audit dana kampanye. Partai politik sebagai entitas peserta pemilu, menjadi satu-satunya obyek dalam jangkauan Undang-undang Pemilu (UU Pemilu), sedangkan pergeseran orientasi kompetisi yang menjadikan caleg sebagai aktor utama, lepas dari jangkauan. UU Pemilu memberikan kewajiban kepada partai untuk menyusun, melaporkan penerimaan sumbangan, dan pengeluaran pembiayaan kampanye untuk diaudit. Sedangkan untuk caleg, kewajiban tersebut absen dalam regulasi, dan menjadi tanggung jawab partai politik untuk melakukan konsolidasi.

Ketika orientasi keterpilihan seorang caleg ditentukan sedemikian besar oleh

-
- 2 *Party-centered politics* mengacu pada posisi organisasi partai politik sebagai sentral atau utama dalam kampanye di kompetisi pileg. Oleh karena keterbatasan padanan istilah dalam bahasa Indonesia, *terminologi party-centered politics* yang seterusnya dipakai dalam kajian ini.
 - 3 *Personal vote* adalah jumlah suara pemilih yang ingin diraih oleh caleg dalam rangka memenangkan kursi di dapil pada pileg. Hal ini mengacu pada ketentuan bahwa, caleg terpilih adalah yang memperoleh suara terbanyak. Oleh karena keterbatasan padanan istilah dalam bahasa Indonesia, *terminologi personal vote* yang seterusnya dipakai dalam kajian ini.
 - 4 *Candidate-center politics* mengacu pada posisi individu caleg sebagai aktor sentral atau utama dalam kampanye di kompetisi pileg. Beberapa kajian menggunakan istilah *candidate-centric* (Colm 2018), *candidate-centered* (Söderlund 2015), *personalization of campaign* (Cross dan Young 2014), ataupun *candidate-centered voting* (Shigeo dan Snyder 2012). Oleh karena keterbatasan padanan istilah dalam bahasa Indonesia, *terminologi candidate-centered politics* yang seterusnya dipakai dalam kajian ini.

popularitas figur, maka setiap caleg berlomba-lomba meraih popularitasnya. Pembangunan popularitas dan reputasi personal menjadi sentral dalam kampanye yang dilakukan dan sekaligus dibiayai oleh caleg. Di sisi lain, pembiayaan kampanye tidak lagi murah. Caleg membutuhkan dana besar untuk pembiayaan berbagai pengeluaran, meliputi biaya: tim pemenangan, konsultan survei, alat peraga, *merchandise*, saksi, dan termasuk iklan dalam kampanye. Pada titik ini, sekali lagi kerangka hukum pembiayaan kampanye memiliki keterbatasan dalam menjangkau sumber penerimaan dan pengeluaran biaya kampanye para caleg.

Di sisi lain, muncul sejumlah kecenderungan dari dua pileg terakhir di Indonesia, yaitu tren keterpilihan ulang petahana anggota DPR RI di Indonesia menunjukkan peningkatan pada dua pelaksanaan pileg dengan sistem proporsional daftar terbuka. Data Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia (Puskapol UI) menunjukkan, tingkat keterpilihan ulang petahana Anggota DPR RI pada Pileg 2014 sebesar 43%. Sedangkan pendatang baru sebesar 57% (Puskapol UI 2014). Sedangkan pada Pileg 2009, data Forum Masyarakat Perduli Parlemen Indonesia (Formappi), menunjukkan tingkat keterpilihan petahana berada pada kisaran 27,32% (Formappi 2014). Tren keterpilihan ulang petahana pada dua kali pileg secara konsisten mengalami kenaikan.

Sementara itu, berdasarkan analisa terhadap profil Daftar Calon Sementara (DCS) Pileg 2019 yang dilakukan Formappi (2018) tercatat, sebanyak 529 atau 94% dari 560 Anggota DPR terpilih periode 2014-2019 kembali maju untuk memerebutkan 575 kursi pada pileg 2019. Dari 529 petahana, 349 di antaranya atau 65,97% berada pada nomor urut 1. Hal ini berarti, peluang terpilih ulang bagi petahana juga semakin besar.

Penempatan posisi nomor urut pada dua kali pileg daftar terbuka di Indonesia, menentukan keterpilihan seorang calon. Puskapol UI (2014) mencatat, pada Pileg 2009, sebanyak 363 atau 64,94% dari 560 anggota DPR terpilih berada pada nomor urut 1. Situasi ini tidak jauh berbeda dengan Pileg 2014 yang mencatat sekitar 62% dari calon terpilih, berada pada nomor urut yang sama.

Kajian ini ingin memotret keterkaitan antara aspek suara caleg dan personalisasi kampanye dengan pembiayaan kampanye Pileg 2014. Untuk itu, ada dua pertanyaan yang ingin dijawab dalam kajian ini:

1. Mengapa dan bagaimana fenomena *personal vote* dan *candidate-centered politics* muncul dalam Pileg 2014?
2. Bagaimana fenomena *personal vote* dan *candidate-centered politics* pada Pileg 2014 mempengaruhi peningkatan pembiayaan kampanye?

Potret tersebut dilakukan dengan melakukan kajian berbagai literatur, baik dalam konteks kerangka teori serta komparasi dengan negara-negara lain, maupun studi kasus spesifik tentang Indonesia. Pada sisi data, dilakukan analisa terhadap: Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK), Laporan Awal Dana Kampanye

(LADK), dan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) Pileg 2014 yang bersumber dari KPU dan tautan media massa. Untuk melengkapi analisa, disertakan analisa terhadap dokumen kontrak kerja pemenangan dari salah satu caleg DPR RI terpilih, di salah satu dapil di Pulau Jawa (informan kunci).

Dari analisa yang dilakukan, diharapkan memberi petunjuk memadai tentang bagaimana postur, besaran, pola, jenis kegiatan kampanye, dan sumber penerimaan dan pengeluaran pembiayaan kampanye Pileg 2014. Hal ini berguna untuk menjawab dua pertanyaan yang telah diajukan.

Kerangka Konsep

Paska 1960an, para sarjana mengamati satu era baru dalam kompetisi pemilu, yaitu munculnya *personal vote* dan *candidate-centered politics* yang mendorong peningkatan kebutuhan pembiayaan kampanye. Kemunculan gejala ini berlangsung secara global, lintas batas negara, dan termasuk sistem pemilu. Studi André, Depauw, dan Martin (2016) menyediakan petunjuk kuat adanya kaitan antara sistem pemilu terhadap perilaku legislator dalam pemenangan. Apakah satu tipe sistem tertentu mendorong munculnya *party-centered politics* atau sebaliknya, justru memfasilitasi munculnya *candidate-centered politics*. Studi ini awalnya ditujukan untuk mengukur sejauhmana kesenjangan antara klasifikasi sistem pemilu yang didefinisikan para ahli, dengan pemahaman para legislator sebagai pengguna. Dengan menggunakan survei di 15 negara demokrasi yang dilakukan terhadap 2.326 legislator, ditemukan bahwa daftar tertutup memfasilitasi munculnya *party-centered politics*. Sedangkan daftar terbuka memfasilitasi kemunculan *candidate-centered politics*, yang bahkan lebih tinggi dibandingkan dalam sistem distrik berwakil tunggal atau *single member district* (SMD).

Sejumlah studi lain menegaskan keterkaitan antara penerapan sistem pemilu dengan meningkatnya kebutuhan pembiayaan kampanye. Studi komparasi yang dilakukan Chang dan Golden (2006) menegaskan kaitan erat antara daftar terbuka dengan distrik berwakil banyak, sebagai pemicu para caleg untuk mencari sumber-sumber pembiayaan kampanye yang tidak jarang bersifat ilegal. Hal ini dimotivasi oleh harapan besar caleg untuk terpilih di dapil berwakil banyak. Sedangkan studi Muhtadi (2018: 222-228) menunjukkan peningkatan pembiayaan kampanye pileg di Indonesia, merupakan kaitan antara meningkatnya persaingan internal partai politik dengan besar kecilnya jumlah konstituen (pemilih) di dapil dalam daftar terbuka. Keterkaitan tersebut menjadi insentif para caleg untuk melakukan *vote buying* dalam meraih kemenangan.

Meningkatnya kebutuhan pembiayaan kampanye sendiri, bukanlah satu fenomena eksklusif yang muncul akibat penerapan daftar terbuka. Studi kasus di Kanada yang dilakukan Cross dan Young (2015: 306-315) menunjukkan, penerapan *single member plurality* (SMP) sebagai sistem yang merangsang munculnya *candidate-centered politics* dan

berdampak terhadap meningkatnya pembiayaan kampanye. Potret yang sama juga terjadi di Amerika Serikat untuk pemilihan anggota kongres. Dalam studinya, Collens (2014: 62-63) menemukan bahwa, peningkatan pembiayaan kampanye terjadi seiring dengan berubahnya orientasi keterpilihan pemilu anggota kongres menjadi *candidate-centered politics*.

Studi Mellaz dan Kartawidjaja (2018) menunjukkan peningkatan pembiayaan kampanye, kebutuhan iklan kampanye, dan sumber pembiayaan yang berasal dari caleg merupakan akibat dari perkembangan tipologi ataupun karakter organisasi partai politik. Perkembangan tersebut merupakan respon ataupun adaptasi partai politik sebagai organisasi partisan yang dipengaruhi oleh sejumlah faktor, seperti: mudarnya ideologi, penurunan jumlah kader dan sumbangan organisasi, perkembangan teknologi dan media massa khususnya televisi, orientasi pemilih, penggunaan konsultan politik, profesionalisasi partai politik, dan termasuk peningkatan berbagai skema negara kesejahteraan di banyak negara. Faktor-faktor tersebut mengubah orientasi kampanye menjadi padat modal, mengandalkan peran konsultan, dan akibat selanjutnya meningkatkan pembiayaan kampanye. Peningkatan kebutuhan pembiayaan kampanye ini, sepenuhnya harus ditanggung oleh partai politik ataupun caleg, di tengah situasi sumber daya khususnya finansial partai politik yang semakin terbatas.

Personal Vote

Penerapan daftar terbuka di Indonesia sejak 2009, mengubah orientasi dan basis kompetisi pemilu. Otoritas partai politik menjadi terbatas pada dua aspek, yaitu tiket untuk nominasi dan penempatan caleg dalam nomor urut daftar partai politik. Namun, partai politik tidak lagi memiliki pengaruh ataupun akses penuh untuk mengontrol siapa caleg yang nantinya terpilih. Otoritas tersebut berada di tangan dan kendali pemilih, ketika penentuan caleg terpilih didasarkan pada perolehan suara terbanyak. Pemilih menjadi penentu siapa caleg dalam daftar partai politik yang diinginkan untuk terpilih. Bisa jadi preferensi pemilih selaras dengan keinginan partai politik ataupun sebaliknya. Situasi ini secara rasional dihitung dan selanjutnya akan menentukan perilaku para caleg, agar dirinya dan bukan caleg lain yang memperoleh suara terbanyak dari pemilih.

Situasi di atas, menjadi argumen dan basis teori yang dikenal sebagai *personal vote*. Teori ini beranjak pada satu premis bahwa jika prinsip kompetisi pemilu mengambil satu skema yang memunculkan adanya persaingan internal partai politik, maka harapan untuk memenangkan kursi mendorong caleg mengejar *personal vote*. Dalam studinya, Chang (2014) mengidentifikasi bahwa daftar terbuka dan distrik berwakil banyak, sebagai sistem yang melekat di dalamnya kompetisi internal partai politik. Desain sistem kompetisi tersebut mendorong caleg untuk mengejar *personal vote* atau dengan kata lain perolehan suara personal menjadi obsesi utama caleg. Semakin tinggi suara

yang dibutuhkan guna mengamankan kemenangan, berkonsekuensi bagi caleg untuk meningkatkan pembiayaan kampanye.

Pada titik ini, berlaku prinsip siapa yang populer dialah yang akan dikenal, dipilih, dan diharapkan memperoleh suara terbanyak pemilih. Terlebih lagi dalam distrik berwakil banyak, harapan untuk memenangkan salah satu dari sejumlah kursi yang tersedia juga makin besar. Nasib caleg bergantung sepenuhnya pada seberapa besar raihan suara personal dan persepsinya atas ketidakpastian kompetisi pemilu. Dua kombinasi ini memberikan tekanan bagi caleg untuk semakin banyak melakukan dan membiayai kampanye dalam rangka meningkatkan popularitas dan reputasi personalnya. Insentif untuk mengandalkan profil partai politik hilang. Caleg harus berjuang sendiri menghadapi siapapun pesaingnya, tidak peduli apakah pesaing tersebut pendatang baru, petahana, ataupun petinggi partai politik sekalipun.

Bagaimana dengan potret kompetisi pileg di Indonesia, apakah mendukung preposisi seperti yang disebutkan di atas. Disertasi Muhtadi (2018, 222-228) memberikan petunjuk penting seberapa kompetitifnya pileg Indonesia di dapil. Dengan mengajukan konsep *winning margins* (margin kemenangan), diketahui besar atau kecil peluang caleg berkompetisi untuk memenangkan kursi di suatu dapil. Melalui penghitungan di 77 dapil DPR RI pada Pileg 2014 diketahui bahwa, margin kemenangan caleg di mayoritas 48 dapil berada pada angka 0,5% sampai dengan 2%. Angka ini menunjukkan betapa kompetitifnya pertarungan memerebutkan kursi di tingkat dapil. Pada bab 5 buku ini, Muhtadi menghitung rata-rata margin kemenangan di 77 dapil DPR RI Pileg 2014 berada pada angka 1,65%. Tipisnya selisih antara pemenang terhadap kompetitor, diduga menjadi suatu insentif maraknya penggunaan uang oleh caleg dalam rangka *vote buying*.

Candidate-Centered Politics

Motivasi *personal vote* yang dikejar caleg, menjadikan pergeseran lain dalam kompetisi pemilu, dari *party-centered politics* menjadi *candidate-centered politics*. Pada situasi ini, menjadikan tarikan orientasi dalam kompetisi menempatkan faktor individu caleg sebagai sentral dibandingkan partai politik.

Söderlund (2018) dalam studinya mencatat dua dimensi penting yang melandasi pergeseran orientasi ini. Pertama, terkait dengan pertanyaan siapakah yang menjadi obyek utama dari sistem pemilu, partai politik ataukah caleg? Untuk mengukur dimensi ini, biasanya secara langsung dapat dikonfirmasi siapa yang lebih penting pada pemilih, caleg ataukah parta politik? Kedua, menyangkut sisi evaluatif individu caleg. Sisi ini berguna bagi pemilih untuk melakukan perbandingan dan penilaian antara satu caleg dengan caleg lainnya. Dimensi ini meliputi: posisi atas isu, kompetensi, pengalaman, keandalan, tampilan fisik, citra, maupun karakteristik demografi.

Dalam kasus paling ekstrim, seperti perkembangan yang terjadi di AS paska tahun

1960an atau kerap dikenal dengan sebutan era partai politik keenam. Hirano dan Snyder (2012) menengarai munculnya *candidate-center politics* seiring dengan penerapan pemilihan langsung (*direct primary*) yang diikuti dengan perubahan pada sejumlah perangkat teknis pemilu, seperti model surat suara dan cara pemberian suara. Perubahan tersebut memicu caleg membangun dan mengembangkan organisasi-organisasi kampanye atau *pseudo-parties* bagi kepentingan pribadinya, menggantikan kelembagaan organisasi partai politik. Semuanya dipersiapkan dalam menghadapi kontestasi *primary elections*.

Studi tentang transisi demokrasi Indonesia, menyediakan data penting, bagaimana perubahan sistem pemilu mendorong munculnya *candidate-centered politics* dalam kompetisi pileg. Secara dramatis pergeseran perilaku caleg paska 2009 ditujukan sebagai upaya menggalang dukungan suara dengan memanfaatkan sumber-sumber berbasis primordial, seperti: etnis, agama, kedaerahan, maupun bahasa (Fox 2018).

Meski studi tersebut difokuskan pada politisasi etnis oleh caleg dalam kampanye, namun ada tiga kesimpulan penting dalam kajian Fox (2018) yang dapat ditarik. Pertama, *candidate-centered politics* pada pileg di Indonesia terbukti nyata, seiring berubahnya sistem. Kedua, *candidate-centered politics* mendorong peningkatan pembiayaan kampanye yang harus ditanggung caleg. Dan ketiga, *candidate-center politics* memunculkan format baru dalam kegiatan kampanye dibanding pileg sebelumnya. Format kampanye yang sebelumnya mengandalkan rapat-rapat umum dan iklan media massa, berubah bentuk menjadi pertemuan-pertemuan terbatas, pengorganisasian intensif dan tersegmentasi berbasis komunitas pendukung. Iklan kampanye tetap dilakukan, namun pada skala terbatas tingkat dapil, dan ditujukan secara spesifik dalam rangka membangun reputasi personal caleg.

Ciri lain yang dapat dipotret dari menguatnya kemunculan *candidate-centered politics*, menurut Söderlund (2018) dapat dikaitkan dengan beberapa aspek, antara lain: posisi caleg sebagai sentral dalam kampanye dan pemberitaan media massa dibanding organisasi partai politik; meningkatnya kompetisi antara kepentingan individual caleg dalam pileg dibanding kepentingan bersama; evaluasi terhadap figur caleg menjadi dasar pemberian suara dibandingkan evaluasi terhadap partai politik; dan ciri, karakter, profil kandidat sebagai penentu utama kompetisi pileg dibandingkan program dan agenda partai politik.

Ketika harapan untuk terpilih makin terbuka, sedangkan biaya kampanye dalam rangka membangun reputasi personal makin mahal, maka di sinilah titik pertemuan antara *personal vote* dengan kebutuhan pembiayaan kampanye. Untuk Indonesia sendiri, kajian spesifik tentang hal ini dapat dikatakan masih jarang, namun laporan studi Potensi Benturan Kepentingan Dalam Pendanaan Pilkada yang dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk Pilkada 2015 dan 2017, memberikan perspektif empiris bahwa pertemuan antara *personal vote*, *candidate-centered politics* dengan potensi korupsi merupakan suatu keniscayaan dalam konteks pembiayaan kampanye.

Pada riset Pilkada 2015 oleh KPK muncul sejumlah data penting. Untuk membiayai

kampanye yang berbiaya mahal, mayoritas pasangan calon (paslon) menerima sumbangan dana kampanye dalam rangka menutupi selisih antara harta kas dengan pengeluaran kampanye. Selain itu, ditemukan juga bahwa sumbangan pihak sponsor kepada pasangan calon berkonsekuensi dalam berbagai bentuk kompensasi, seperti: kemudahan perijinan usaha, akses terhadap pengaruh ke pemerintahan, keikutsertaan dalam lelang barang/jasa pemerintah, posisi atau jabatan pemerintahan, dan mendapatkan akses dalam penentuan kebijakan ataupun peraturan daerah (KPK 2016, 38).

Dalam studi Pilkada 2017 ditemukan data, bahwa 47,3% paslon mengeluarkan pembiayaan kampanye melebihi harta kas, dan ini membuka peluang bagi masuknya dana-dana yang berasal dari pihak sponsor. Selain itu, dalam studi tersebut juga ditemukan 72,3% kandidat yang maju menyatakan bahwa, sponsor ataupun donatur dana kampanye mengharapkan imbal balik di kemudian hari. Pada studi ini, para paslon yang menjadi responden secara terbuka memberikan konfirmasi, adanya kompensasi yang diminta pihak sponsor, dari 56,3% di Pilkada 2015 menjadi 72,33% di Pilkada 2017 (KPK 2017, 52).

Khusus dana kampanye caleg, berdasarkan Laporan Pemantauan Dana Kampanye Pileg 2014 oleh Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), menyajikan dua temuan penting. Pertama, pada Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK) Periode 1 tanggal 27 Desember 2013. Dari total 6.607 caleg DPR RI terdapat 1.170 caleg atau 18% tidak menyerahkan laporan dana kampanye kepada partai politik. Kedua, pada LPSDK Periode 2 tanggal 2 Maret 2014, tercatat sebanyak 898 caleg atau 14% tidak memberikan laporan yang sama kepada masing-masing partai politik (Afifudin et.al. 2015, 76).

Dari laporan riset JPPR diketahui, meskipun caleg tidak diwajibkan ataupun diberikan sanksi ketika tidak melaporkan dana kampanyenya, fakta memperlihatkan bahwa dari dua periode pelaporan penerimaan dana kampanye yang dilakukan oleh partai politik, terdapat lebih dari 80% caleg membuat laporan dan menyerahkan laporannya kepada partai politik. Berdasarkan laporan riset tersebut juga diketahui pengeluaran dana kampanye caleg DPR RI yang paling tinggi nilainya Rp 7 milyar, dan ini di luar dana sumbangan kampanye caleg kepada partai politik (Afifudin et.al. 2015, 77).

Analisa Pembiayaan Kampanye Pileg 2014

Ketentuan mengenai dana kampanye pada Pileg 2014 diatur dalam empat perangkat hukum, yaitu Undang-undang No. 8 Tahun 2013 tentang Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, dan tiga pengaturan operasional dalam bentuk Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU), yang terdiri dari PKPU No. 17 tahun 2013 tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye, PKPU No. 24 Tahun 2013 tentang Pedoman Audit Dana Kampanye, dan PKPU No. 14 Tahun 2012 tentang Pendaftaran dan Penetapan Peserta Pemilu yang di dalamnya mengatur juga ketentuan tentang rekening khusus dana kampanye partai politik.

Secara prinsip, kerangka hukum dana kampanye yang tersedia terbagi dalam lima aspek, yaitu: pertama, dana kampanye merupakan entitas khusus yang terpisah dari keuangan partai politik. Kedua, mengatur pembatasan sumbangan dana kampanye, baik berupa besaran dan sumber sumbangan. Ketiga, ketiadaan pembatasan belanja kampanye yang dikeluarkan partai politik. Keempat, partai politik sebagai penanggung jawab penyusunan laporan dana kampanye partai politik, dan melakukan konsolidasi dana kampanye dari caleg.⁵ Kelima, pengaturan tata kelola keuangan partai politik yang terbatas hanya pada saat kampanye (Afifudin et.al. 2015, 24-25).

Peningkatan Pembiayaan Kampanye Pileg 2014

Demikian halnya dengan biaya kampanye pileg. Dari dua kali pelaksanaan pileg terjadi peningkatan lebih dari tiga kali lipat pengeluaran atau pembiayaan kampanye yang dilaporkan partai politik. Pada Pileg 2009, hasil laporan audit dana kampanye, partai politik mengeluarkan biaya belanja sebesar lebih dari Rp 834 milyar. Sedangkan pada Pileg 2014 lalu, pengeluaran atau belanja partai politik sebesar Rp 3,16 trilyun.

Tabel 1. Perbandingan Pembiayaan Kampanye Pileg 2009 dan Pileg 2014

PARTAI	DANA KAMPANYE PILEG 2009	LAPORAN PENERIMAAN SUMBANGAN DANA KAMPANYE PILEG 2014	DANA KAMPANYE PILEG 2014 (LPPDK - SISI PENGELUARAN)	PERSENTASE DANA KAMPANYE PILEG 2009 VS PILEG 2014
GERINDRA	Rp 308.770.923.325	Rp 491.044.921.309	Rp 434.900.000.000	71,00%
DEMOKRAT	Rp 235.168.086.289	Rp 268.099.467.953	Rp 307.000.000.000	76,60%
GOLKAR	Rp 145.583.002.911	Rp 247.210.439.672	Rp 402.000.000.000	36,21%
PKS	Rp 36.521.468.175	Rp 82.362.404.293	Rp 121.000.000.000	30,18%
HANURA	Rp 19.235.371.037	Rp 241.829.580.965	Rp 365.700.000.000	5,26%
PAN	Rp 17.858.157.150	Rp 170.939.767.964	Rp 271.900.000.000	6,57%
PDI Perjuangan	Rp 38.944.436.113	Rp 221.482.089.325	Rp 404.700.000.000	9,62%
PPP	Rp 18.338.239.000	Rp 96.771.177.018	Rp 157.000.000.000	11,68%
PKB	Rp 3.609.500.000	Rp 150.623.459.898	Rp 244.000.000.000	1,48%
PBB	Rp 10.953.625.927	Rp 47.985.689.151	Rp 71.300.000.000	15,36%
PKPI	Rp -	Rp 34.301.854.912	Rp 59.900.000.000	-
NASDEM	Rp -	Rp 139.577.604.863	Rp 277.400.000.000	-
TOTAL	Rp 834.982.809.927	Rp 2.192.228.457.323	Rp 3.116.800.000.000	22,00%

August Mellaz - Sindikasi Pemilu dan Demokrasi (SPD)

Sumber data:

Dana Kampanye Pileg 2009 <https://nasional.kompas.com/read/2013/12/30/1739105/Dana.Kampanye.Parpol.Meningkat.Drastis%2014%20akses%20Oktober%202018>

Dana Kampanye Pileg 2014 Laporan Awal Dana Kampanye-KPU

LPPDK Pileg 2014 <https://nasional.kompas.com/read/2014/04/24/2035109/Total.Dana.Kampanye.Partai.Rp.3.1.Triliun.Gerindra.Terbesar.PKPI.Terkecil%20akses%20Oktober%202018>

Tabel 1. memperlihatkan kenaikan dana kampanye pada dua pileg daftar terbuka, baik secara agregat ataupun per partai politik. Pada skala nasional, dana kampanye Pileg 2009 memiliki porsi sebesar 22% dibandingkan Pileg 2014, dari angka Rp 843 milyar menjadi Rp 3,16 trilyun. Dengan demikian, pada pelaksanaan Pileg 2014, dana

5 Khusus pelaporan dana kampanye oleh caleg tidak diatur dalam UU No. 8 Tahun 2012. Pengaturan tersebut merupakan terobosan yang dimuat dalam PKPU No. 17 Tahun 2013. Hal ini mengakibatkan adanya keterbatasan dalam konteks penelusuran lebih lanjut terhadap kebenaran sumber serta besaran pembiayaan kampanye caleg.

kampanye seluruh partai politik mengalami lonjakan lebih dari tiga kali lipat atau setara dengan 78% dibandingkan pembiayaan kampanye Pileg 2009.

Pada sisi partai politik, data di Tabel 1 menunjukkan bahwa, peningkatan terbesar jumlah dana kampanye terjadi pada PKB. Pada Pileg 2009, besaran dana kampanye hanya 1,48% atau senilai Rp 3,6 milyar. Sedangkan untuk Pileg 2014 melonjak drastis menjadi Rp 244 milyar atau setara dengan 98,52%. Posisi kedua yang mengalami peningkatan dana kampanye secara dramatis adalah Partai Hanura. Pada Pileg 2009 porsi dana kampanyenya hanya sebesar 5,26% atau setara Rp 19,23 milyar. Sedangkan pembiayaan kampanye pada Pileg 2014 mengalami lonjakan mencapai 94,74% atau setara dengan Rp 365,7 milyar. Jika diperhatikan, ada satu tren yang menarik dari data di atas, yaitu kenaikan secara persentase pembiayaan kampanye justru terjadi secara dramatis pada partai-partai politik kelas menengah bawah, seperti PKB, Partai Hanura, PAN, PPP, dan PBB.

Dua partai politik, yaitu Partai Demokrat dan Partai Gerindra, meskipun dana kampanyenya mengalami peningkatan antara Pileg 2009 dengan Pileg 2014, namun peningkatan tersebut berkisar relatif stabil pada kisaran 24%-29%. Pembiayaan kampanye dari dua partai politik, yaitu Partai Golkar dan PKS mengalami peningkatan signifikan antara 64%-70% dibandingkan pengeluaran pada Pileg 2009.

PDI-P sebagai partai politik papan atas menjadi pengecualian, oleh karena pengeluaran kampanye Pileg 2014 mengalami lonjakan peningkatan sebesar 90% dibanding Pileg 2009. Khusus untuk PKPI, tidak tersedia data, sehingga dapat tidak diketahui berapa pengeluaran pembiayaan kampanye pada Pileg 2009. Sedangkan untuk Partai Nasdem, baru berkompetisi pada Pileg 2014.

Sumber Penerimaan Dana Kampanye dan *Candidate-Centered Politics*

Selain dari sisi jumlah yang mengalami peningkatan, pembiayaan kampanye Pileg 2014 juga menarik untuk dilihat dari mana sumber tersebut berasal. Tabel 2 di bawah memperlihatkan potret dari mana sumber pembiayaan kampanye berasal, baik secara nasional maupun tiap partai politik. Pada Pileg 2014, sumbangan dana kampanye secara total sebesar Rp 2,19 triliun.

Dana ini merupakan laporan penerimaan sumbangan dua belas partai politik yang terdiri dari lima sumber penerimaan, antara lain: sumbangan partai politik, sumbangan caleg, sumbangan perseorangan, sumbangan kelompok, dan sumbangan badan usaha. Dari lima komponen sumber penerimaan, terlihat menguatnya tendensi *candidate centered politics* pada pileg. Hal ini dibuktikan dengan dominasi sumbangan caleg sebagai tulang punggung pembiayaan kampanye dengan nilai Rp 1,81 triliun atau setara dengan 82,65%.

Porsi berikutnya masih mencerminkan sisi personalisasi politik yang ditandai dengan

sumbangan yang berasal dari perseorangan dengan nilai Rp 182 milyar atau 8,43% dari total penerimaan. Partai politik sebagai entitas peserta pemilu, mencatatkan sumbangan sebesar Rp 166 milyar atau 7,60% dari total penerimaan sumbangan dana kampanye. Setelah itu diikuti oleh sumbangan yang berasal dari badan usaha sebesar Rp 25 milyar, dan sumbangan yang berasal kelompok sebesar Rp 5,7 milyar.

Tabel 2. Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye
Partai Politik Pileg 2014

Partai Politik	PARTAI	CALEG	PERSEORANGAN	KELOMPOK	BADAN USAHA	TOTAL
NASDEM	Rp 28.969.599.099	Rp 95.750.574.264	Rp -	Rp -	Rp 14.857.431.500	Rp 139.577.604.863
PKB	Rp 49.657.018.958	Rp 100.966.440.940	Rp -	Rp -	Rp -	Rp 150.623.459.898
PKS	Rp 15.754.426.865	Rp 60.374.962.428	Rp 6.233.015.000	Rp -	Rp -	Rp 82.362.404.293
PDI						
Perjuangan	Rp 32.795.250.373	Rp 183.686.838.952	Rp -	Rp -	Rp 5.000.000.000	Rp 221.482.089.325
GOLKAR	Rp 2.002.000.000	Rp 73.035.763.861	Rp 172.172.675.811	Rp -	Rp -	Rp 247.210.439.672
GERINDRA	Rp -	Rp 491.044.921.309	Rp -	Rp -	Rp -	Rp 491.044.921.309
DEMOKRAT	Rp 235.000.000	Rp 267.859.467.953	Rp 5.000.000	Rp -	Rp -	Rp 268.099.467.953
PAN	Rp 43.935.328	Rp 161.290.782.636	Rp 425.000.000	Rp 4.180.050.000	Rp 5.000.000.000	Rp 170.939.767.964
PPP	Rp 2.818.868.741	Rp 92.352.308.277	Rp -	Rp 1.600.000.000	Rp -	Rp 96.771.177.018
HANURA	Rp 29.230.818.075	Rp 208.245.262.890	Rp 3.903.500.000	Rp -	Rp 450.000.000	Rp 241.829.580.965
PBB	Rp 1.126.675.000	Rp 46.859.014.151	Rp -	Rp -	Rp -	Rp 47.985.689.151
PKPI	Rp 4.000.000.000	Rp 30.301.854.912	Rp -	Rp -	Rp -	Rp 34.301.854.912
TOTAL	Rp 166.633.592.439	Rp 1.811.768.192.573	Rp 182.739.190.811	Rp 5.780.050.000	Rp 25.307.431.500	Rp 2.192.228.457.323

PERSENTASE 7,60% 82,65% 8,34% 0,26% 1,15%

August Mellaz - Sindikasi Pemilu dan Demokrasi (SPD)

Sumber:

Data diolah dari Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye Partai Politik Periode 1 dan 2 - KPU

Pada sisi sumbangan yang berasal dari partai politik, tercatat PKB, PDI-P, Partai Hanura, dan Partai Nasdem yang mencatatkan kontribusi antara Rp 28 – 49 milyar. Sisanya mencatatkan kontribusi sebesar antara Rp 43 juta – Rp 15,7 milyar. Bahkan Partai Gerindra, menjadi satu-satunya partai politik yang kontribusi sumbangannya sebagai partai politik tercatat Rp 0.

Sumbangan caleg pada Pileg 2014 menjadi menjadi tulang punggung dana kampanye. Partai Gerindra tercatat sebagai satu-satunya partai politik yang 100% sumbangan penerimaan dana kampanyenya murni berasal dari caleg, dengan nilai Rp 491 milyar. Posisi ini semakin menegaskan bahwa Partai Gerindra sebagai partai politik dengan yang berorientasi sepenuhnya pada caleg. Sumbangan terbesar yang berasal dari caleg pada posisi berikutnya ditempati oleh Partai Demokrat yang mencatatkan Rp 267 milyar, diikuti oleh Partai Hanura Rp 208 milyar, dan PDI-P Rp 183 milyar.

Ada satu informasi yang menarik pada Tabel 2 di atas, yaitu pada sisi sumbangan yang berasal dari perseorangan. Partai Golkar menjadi partai politik yang mencatatkan sumbangan penerimaan perseorangan terbesar dibanding partai-partai politik peserta pemilu lainnya dengan nilai Rp 172 milyar. Sedangkan PAN memegang rekor sebagai partai politik terbesar yang mencatatkan penerimaan dana kampanye berasal dari sumbangan kelompok, dengan nilai Rp 4,1 milyar. Partai Nasdem sebagai pendatang

baru pada Pileg 2014, menjadi peserta pemilu terbesar yang mencatatkan penerimaan dana kampanye berasal dari sumbangan badan usaha, yaitu senilai Rp 14,8 milyar.

Pengeluaran Kampanye dan *Candidate Centered-Politics*

Pada sisi pengeluaran pembiayaan kampanye Pileg 2014, muncul keterbatasan dalam hal akses data otentik yang tidak lagi tersedia secara lengkap di laman Komisi Pemilihan Umum (KPU). Data Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) maupun Laporan Audit Dana Kampanye, yang menjadi cermin akhir dari berapa total pembiayaan kampanye Pileg 2014 baik agregat, per partai politik, dan per komponen pembiayaan tidak lagi dapat dideteksi keberadaannya.

Melalui penelusuran berbagai tautan pemberitaan media massa, informasi dan data LPPDK Pileg 2014 yang diperoleh terbatas pada besaran pembiayaan kampanye per partai politik. Sedangkan besaran pengeluaran setiap komponen pembiayaan kampanye tidak tersedia. Dari data LPPDK Pileg 2014 tercatat rincian pengeluaran kampanye dari dua belas partai politik sebesar Rp 3,1 trilyun, seperti yang disajikan pada Tabel 1 di atas. Dengan demikian, data LPPDK tidak dapat dipergunakan sebagai basis analisa pembiayaan kampanye berdasarkan komponen pengeluaran, kecuali menggambarkan pengeluaran agregat ataupun per partai politik saja.

Untuk kebutuhan analisa pembiayaan, kajian ini mengandalkan data Laporan Awal Dana Kampanye (LADK). Perlu diketahui bahwa, data LADK secara total tidak mencerminkan hasil akhir dari pembiayaan Pileg 2014. Hal ini diketahui dari selisih pengeluaran hampir Rp 2 trilyun antara LADK yang nilainya Rp 1,24 trilyun, dibanding LPPDK yang nilainya Rp 3,1 trilyun. Meski demikian, data otentik LADK yang diperoleh menyediakan informasi-informasi detail pada sisi pengeluaran kampanye per komponen dari setiap partai politik. Oleh karena itu, analisa pembiayaan kampanye Pileg 2014 dari sisi pengeluaran, menggunakan data LADK seperti yang terlihat pada Tabel 3 di bawah.

Berdasarkan data LADK Pileg 2014 periode laporan 11 Februari 2013 hingga 24 Februari 2014, potret pembiayaan kampanye tercatat pengeluaran sebesar Rp 1,24 trilyun. Sedangkan pengeluaran terdiri dari tiga komponen. Pertama, pengeluaran operasi terdiri yakni pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka, media massa cetak dan elektronik, penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga kampanye, rapat umum, serta kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan ketentuan perundang-undangan. Kedua, pengeluaran modal. Ketiga, pengeluaran lain-lain.

Namun dalam laporan LADK, tidak semua partai politik mencatatkan pengeluarannya sesuai dengan format yang tersedia. Sebagai contoh PDI-P yang mencatatkan pengeluaran sebesar Rp 207 milyar, namun catatan tersebut muncul dalam dua kolom, yaitu pengeluaran operasional Rp 25,6 milyar dan pengeluaran lain-lain Rp 181,3 milyar. Dengan demikian, tidak dapat diketahui lebih lanjut komponen pembiayaan dan berapa rupiah yang

dikeluarkan dalam pengeluaran operasi ataupun pengeluaran lain-lain. Dari total Rp 1,2 trilyun pembiayaan kampanye, tercatat pengeluaran Kegiatan Lain yang merupakan akumulasi laporan kegiatan dan belanja caleg menempati posisi tertinggi yaitu Rp 775 milyar atau setara dengan 62,17% dari pengeluaran. Posisi kedua adalah Pengeluaran Lain-lain dengan porsi 14,56% dari total belanja. Diikuti oleh Pengeluaran Caleg, Pertemuan Terbatas, dan Penyebaran Bahan Kampanye, dengan porsi antara 14,56% sampai dengan 4% dari total. Jika ditelisik lebih lanjut jenis pengeluaran LADK, terdapat enam komponen pembiayaan kampanye yang menegaskan ciri dari *candidate-centered-politics*, antara lain: Pertemuan Terbatas, Pertemuan Tatap Muka, Penyebaran Bahan Kampanye, Pemasangan Alat Peraga, Kegiatan Lain, dan Pengeluaran Caleg. Jika ditotal nilainya, maka *candidate-centered politics* dari sisi pengeluaran memiliki porsi 80,93% dari total LADK. Sedangkan pengeluaran kampanye yang menjadi ciri *party-centered politics*, seperti: rapat umum, iklan kampanye, dan pengeluaran modal hanya memiliki porsi 19,07%.

Tabel 3. Pengeluaran Kampanye Partai Politik Pileg 2014

Partai Politik	Pengeluaran Operasi	Peremuan Terbatas	Peremuan Tatap Muka	Media Massa Cetak dan Media Massa Elektronik	Penyebaran Bahan Kampanye	Pemasangan Alat Peraga	Rapat Umum	Kegiatan Lain	Pengeluaran Caleg	Lain-lain	LABORAN BELANJA LADK
MASDEM	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp 78.831.530.890	Rp -	Rp 50.019	Rp 78.831.580.909
PMB	Rp -	Rp -	Rp 6.247.876	Rp 29.835.650.000	Rp 2.152.863.000	Rp -	Rp 56.077.800	Rp 22.500.000	Rp -	Rp -	Rp 32.073.338.676
PKS	Rp -	Rp 11.875.148.500	Rp 521.371.600	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp 66.107.967.095	Rp -	Rp -	Rp 78.504.484.195
PDI Perjuangan	Rp 25.698.686.487	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp 181.340.338.952	Rp 207.039.025.439
GOLKAR	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp 73.035.763.861	Rp -	Rp -	Rp 73.035.763.861
GERINDRA	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp 210.691.081.796	Rp -	Rp 1.260.000	Rp 210.692.341.796
DEMOKRAT	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp 267.860.106.723	Rp -	Rp -	Rp 267.860.106.723
PANI	Rp -	Rp 60.414.759.133	Rp 8.464.602.700	Rp 362.025.000	Rp 36.623.804.328	Rp 15.192.951.000	Rp -	Rp 9.873.741.621	Rp -	Rp -	Rp 130.931.883.782
PPP	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp 49.112.767.787	Rp -	Rp -	Rp 49.112.767.787
HANURA	Rp -	Rp 982.668.000	Rp -	Rp 250.000.000	Rp 12.043.100.000	Rp 70.500.000	Rp -	Rp 1.987.781.000	Rp 85.568.943.039	Rp -	Rp 100.902.992.039
PBB	Rp 28.314.308	Rp 60.000.000	Rp 3.000.000	Rp 39.810.000	Rp -	Rp 5.000.000	Rp -	Rp 17.829.599.013	Rp -	Rp 242.250.000	Rp 18.207.973.321
PKPI	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -	Rp -
TOTAL	Rp 25.727.000.795	Rp 73.332.572.633	Rp 8.995.222.176	Rp 30.487.485.000	Rp 50.819.767.328	Rp 15.268.451.000	Rp 56.077.800	Rp 775.352.839.786	Rp 85.568.943.039	Rp 181.583.898.971	Rp 1.247.192.258.528
Persentase	2,06%	5,88%	0,72%	2,44%	4,07%	1,22%	0,00%	62,17%	6,86%	14,56%	

Agustus Meliaz - Sindikasi Pemilu dan Demokrasi (SPD)

Sumber: Diolah dari data LADK Pileg 2014 KPU

Pengeluaran Kampanye	Peremuan Terbatas	Peremuan Tatap Muka	Penyebaran Bahan Kampanye	Pemasangan alat Peraga	Kegiatan Lain	Pengeluaran Caleg	Total Candidate-Centered
Rp 73.332.572.633	Rp 8.995.222.176	Rp 50.819.767.328	Rp 15.268.451.000	Rp 775.352.839.786	Rp 85.568.943.039	Rp 1.009.337.795.962	Rp 80,93%

Pada Tabel 3 di atas juga terlihat satu informasi menarik, yaitu pengeluaran untuk iklan media massa, baik cetak dan elektronik tercatat sebesar Rp 30,4 milyar atau setara dengan 2,44% total nilai LADK. Data ini menarik, sebab terdapat asumsi bahwa pengeluaran kampanye yang seharusnya besar ada pada komponen belanja iklan. Menjadi pertanyaan, apakah memang benar hanya empat partai politik, yaitu PKB, PAN, Partai Hanura, dan PBB saja yang melakukan belanja iklan kampanye di media massa. Sedangkan delapan partai politik lainnya tidak. Atau partai politik seperti PDI-P dengan pengeluaran operasional senilai Rp 25,9 milyar dan pengeluaran lain-lain senilai Rp 181,3 milyar, termasuk di dalamnya pengeluaran iklan kampanye media. Pada sisi lain, berdasarkan penelusuran dari sumber data lain, ditemukan informasi tentang biaya belanja iklan yang dikeluarkan oleh setiap partai politik pada Pileg 2014. Sigi Kaca Pariwara menghitung total belanja iklan kampanye media yang dilakukan partai politik pada Pileg 2014, senilai Rp 343,2 milyar.⁶ Sedangkan belanja iklan kampanye partai politik pada Pilpres 2014 sebesar Rp 186 milyar.⁷

Belanja Iklan Kampanye

Kompetisi pemilu tentu tidak dapat dilepaskan dari kampanye, khususnya kampanye media massa dan televisi. Iklan kampanye melalui media, terutama televisi menjadi kebutuhan penting bagi partai politik dalam rangka menyebarluaskan visi-misi, slogan, ataupun jargon yang dapat menjangkau khalayak lebih luas dibanding jenis-jenis kampanye yang bersifat konvensional, seperti tatap muka maupun rapat-rapat umum.

Demikian halnya dengan biaya iklan di media massa. Merujuk data yang dikeluarkan oleh perusahaan konsultan Sigi Kaca Pariwara, pada periode Pileg 2014, partai politik membelanjakan sekitar dari Rp 343,2 milyar yang dihitung dari periode 16 Maret s/d 5 April 2014.

Pengeluaran belanja iklan terbesar dikeluarkan oleh Partai Hanura sebesar Rp 70,5 milyar, diikuti oleh Partai Demokrat Rp 56,8 milyar. Tempat ketiga oleh PAN dengan angka 43,8 milyar, sedangkan keempat Partai Golkar Rp 39,88 milyar, dan PDI-P pada angka Rp 33,58 milyar.

6 <https://sains.kompas.com/read/2014/04/11/1909314/Belanja.Iklan.Parpol.Selama.Kampanye.Pileg.Capai.Rp.340.Miliar> akses 14 Oktober 2018

7 <https://ekonomi.kompas.com/read/2014/07/10/172838026/Belanja.Iklan.TV.Selama.Kampanye.Pilpres.Capai.Rp.186.Miliar> akses 14 Oktober 2018

Tabel 4. Belanja Iklan Partai Politik Masa Kampanye Pileg 2014

NO	PARTAI	BELANJA IKLAN PILEG 2009	BELANJA IKLAN Pileg 2014	LAPORAN DANA KAMPANYE	PERBANDINGAN BELANJA IKLAN VS DANA KAMPANYE
1	HANURA	Rp 41.000.000.000	Rp 70.500.000.000	Rp 241.829.580.965	29,15%
2	DEMOKKRAT	Rp 162.000.000.000	Rp 56.800.000.000	Rp 268.099.467.953	21,19%
3	PAN	Rp 66.000.000.000	Rp 43.800.000.000	Rp 170.939.767.964	25,62%
4	GOLKAR	Rp 303.000.000.000	Rp 39.880.000.000	Rp 247.210.439.672	16,13%
5	PDI Perjuangan	Rp 90.000.000.000	Rp 33.580.000.000	Rp 221.482.089.325	15,16%
6	NASDEM	Rp -	Rp 33.280.000.000	Rp 139.577.604.863	23,84%
7	GERINDRA	Rp 92.000.000.000	Rp 26.490.000.000	Rp 491.044.921.309	5,39%
8	PKB	Rp 19.000.000.000	Rp 20.680.000.000	Rp 150.623.459.898	13,73%
9	PPP	Rp 38.000.000.000	Rp 9.690.000.000	Rp 96.771.177.018	10,01%
10	PKS	Rp 67.000.000.000	Rp 4.930.000.000	Rp 82.362.404.293	5,99%
11	PKPI	na	Rp 3.170.000.000	Rp 34.301.854.912	9,24%
12	PBB	Rp 13.000.000.000	Rp 400.000.000	Rp 47.985.689.151	0,83%
	TOTAL	Rp 891.000.000.000	Rp 343.200.000.000	Rp 2.192.228.457.323	15,66%

August Mellaz - Sindikasi Pemilu dan Demokrasi (SPD)

Sumber:

Belanja Iklan Kampanye Pileg 2009 data diolah dari AC Nielsen

[https://www.kompasiana.com/wahyudi311/552058628133116b7419f782/dana-iklan-perolehan-suara-dan-korupsi diakses 14 Oktober 2018](https://www.kompasiana.com/wahyudi311/552058628133116b7419f782/dana-iklan-perolehan-suara-dan-korupsi%20diakses%2014%20Oktober%202018)

Belanja Iklan Kampanye Pileg 2014 data diolah dari Sigi Kaca Pariwara

[https://sains.kompas.com/read/2014/04/11/1909314/Belanja.Iklan.Parpol.Selama.Kampanye.Pileg.Capai.Rp.340.Miliar diakses 13 September 2014](https://sains.kompas.com/read/2014/04/11/1909314/Belanja.Iklan.Parpol.Selama.Kampanye.Pileg.Capai.Rp.340.Miliar%20diakses%2013%20September%202014)

Berdasarkan data pada Tabel 4 di atas, dengan asumsi dasar bahwa biaya iklan kampanye partai politik merupakan bagian dari laporan dana kampanye, dapat dilihat bahwa belanja iklan memiliki porsi sebesar 9,56% dari total LPPDK Pileg 2014. Jika diperbandingkan porsi tiap-tiap partai politik, maka Partai Hanura menjadi partai politik yang porsi pengeluaran biaya iklan kampanye paling besar, yaitu 19,28% dari total laporan dana kampanye. Posisi ini kemudian diikuti oleh Partai Demokrat dengan porsi belanja iklan mencapai 18,50%, dan tempat ketiga dipegang oleh PAN dengan porsi 16,11%.

***Candidate-Centered Politics* dan Pembiayaan Kampanye Pribadi Caleg**

Selain sumbangan resmi kepada partai politik. Dalam rangka mengejar *personal vote* guna mengamankan kemenangan, meningkatkan popularitas dan sekaligus menjaga reputasi personalnya di depan pemilih, seorang caleg memiliki konsekuensi logis untuk berkampanye dan menanggung sendiri pembiayaan kampanyenya. Berapa besar pengeluaran yang ditanggung oleh seorang caleg, masih menjadi misteri, sebab ia bukan obyek pengaturan audit dana kampanye.

Namun diperkirakan, besaran pengeluaran seorang caleg pada Pileg 2014 bervariasi antara 1,18 – 4,6 milyar. Angka ini, meskipun lebih tinggi dibandingkan penghitungan biaya optimal, namun masih dianggap wajar. Sedangkan pengeluaran di atas angka Rp 8 milyar dikategorikan tidak wajar, mengingat pendapatan seorang Anggota DPR RI dalam masa jabatan lima tahun sekitar Rp 5 milyar. Perkiraan ini merupakan penghitungan yang dilakukan oleh LPEM FE UI. Jumlah tersebut meningkat dibandingkan Pileg

2009 yang berada pada kisaran Rp 250 juta.⁸ Temuan ini juga didukung dengan riset yang mencoba untuk menemukan secara optimal berapa biaya kampanye caleg pada Pileg 2014. Dari pengujian data yang melibatkan variabel 34 provinsi, jumlah kursi DPR setiap provinsi, jumlah caleg yang berkompetisi, dan tiga skema pembiayaan, dihasilkan angka rata-rata tingkat nasional antara Rp 787 juta hingga Rp 1,18 milyar sebagai biaya kampanye optimal untuk caleg DPR RI (Nowansyah 2014,38).

Data lain ditunjukkan oleh JPPR, yang melakukan riset pembiayaan kampanye Pileg 2014 di tiga provinsi (DKI Jakarta, Jawa Tengah, dan Sulawesi Tengah). Dalam laporan penelitiannya, ditemukan informasi pengeluaran biaya kampanye dari dua belas caleg yang berasal dari dua belas partai politik peserta pemilu. Meski informasi tersebut baru sebatas pengakuan caleg, sebab tidak ada mekanisme penelusuran lebih lanjut atas kebenarannya. Namun informasi tersebut mengkonfirmasi, bahwa caleg mengeluarkan pembiayaan kampanye pribadi selain sumbangan ke partai politik (Afifudin et.al. 2015, 77). Dari 12 caleg diperoleh pengakuan pengeluaran seperti di bawah ini:

1. Thahir Mahmud (Partai Gerindra-DKI Jakarta II), biaya kampanye Rp 7.946.999.560;
2. Juliari P. Batubara (PDI-P-Jateng I), biaya kampanye Rp 6.504.304.800;
3. Ahmad M. Ali (Partai Nasdem-Sulteng), biaya kampanye Rp 6.231.200.000;
4. Budiyanto Darmastono (Partai Hanura-Jateng IV), biaya kampanye Rp 4.201.740.600;
5. Willem Wandik (Partai Demokrat-Papua), biaya kampanye Rp 3.475.935.393;
6. Moh. Gempar Sukarnoputra (PAN-Jateng II), biaya kampanye Rp 3.199.850;
7. Leni Haryati John Latief (PKB-Bengkulu), biaya kampanye Rp 2.140.944.000;
8. Hadi Putratno (PKS-Jateng I), biaya kampanye Rp 2.102.500.000;
9. Habil Marati (PPP-Sultra), biaya kampanye Rp 1.700.000.000;
10. Berlian Rumapea (PKPI-Sumut III), biaya kampanye Rp 1.639.252.200;
11. Dasril Hasibuan (PBB-Sumut II), biaya kampanye Rp 1.611.100.000; dan
12. Harry Azhar Aziz (Partai Golkar-Kepri), biaya kampanye Rp 893.767.000.

Dari 12 (dua belas) caleg yang memberikan informasi berapa besar biaya kampanye yang telah dikeluarkan, terdapat tiga nama, yaitu Juliari P. Batubara (PDI-P), Ahmad M. Ali (Partai Nasdem), dan Willem Wandik (Partai Demokrat) yang terpilih sebagai anggota DPR RI periode 2014-2019.

Pada kajian ini, disertakan data yang berasal dari satu informan kunci, yaitu berapa besar biaya kampanye yang dikeluarkan seorang caleg DPR RI terpilih di salah satu dapil di Pulau Jawa. Data yang diperoleh berupa kontrak kerja pemenangan dengan pihak ketiga (konsultan) senilai Rp 18 milyar. Kontrak kerja berlangsung selama setahun dalam bentuk 19 aktivitas yang berlangsung selama periode 1 Februari 2013 hingga 31 Januari 2014.

Adapun aktivitas dan komponen pembiayaan yang muncul dalam kontrak meliputi:

8 <http://kabarkampus.com/2014/03/biaya-kampanye-capai-8-milyar-tidak-wajar/>

pembangunan kantor di dapil, *web design*, media center dan kampanye media dan meda sosial, *constituency outreach*, alat peraga kampanye baliho, *blocking time* radio dan televisi lokal, survei dapil, hingga media monitoring.

Dari total Rp 18 milyar pembiayaan kampanye, komponen pengeluaran alat peraga kampanye yang terdiri dari: baliho, kalender, dan t-shirt menyita pembiayaan terbesar, yaitu Rp 13 milyar atau setara 72% dari total nilai kontrak. Hasilnya, caleg tersebut terpilih sebagai Anggota DPR RI. Namun, jika dihitung total pembiayaan kampanye dibandingkan raihan suara, maka caleg tersebut mengeluarkan biaya sebesar Rp 300 ribu untuk setiap suara pemilih.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Penerapan pileg daftar terbuka pada dua kali pileg di Indonesia ditandai dengan menguatnya fenomena *personal vote* dan *candidate-center politics*. Kombinasi dua fenomena tersebut menggeser orientasi kampanye menjadi lebih personal dan mendorong peningkatan pembiayaan kampanye. Berdasarkan data LPPDK, pembiayaan kampanye mengalami peningkatan lebih dari tiga kali lipat. Dari angka Rp 834 milyar pada Pileg 2009, menjadi menjadi Rp 3,1 trilyun pada Pileg 2014. Data ini baru sebatas menyediakan potret pembiayaan kampanye pileg DPR RI, dan tidak untuk DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Pada sisi penerimaan, Pileg 2014 memberikan sinyal kuat munculnya *candidate-centered politics* dalam kompetisi. Hal ini ditunjukkan dengan dominasi sumbangan sebenar 82,65% atau senilai Rp 1,8 yang tercatat dalam LPSDK. Tendensi personalisasi juga diperlihatkan dari sumbangan perseorangan yang tercatat sebesar Rp 182,7 milyar atau 8,34%. Partai politik sebagai entitas peserta pemilu hanya berkontribusi sebesar Rp 166 milyar atau setara dengan 7,60% dari total penerimaan sumbangan dana kampanye. Fakta ini memberikan indikasi bahwa partai politik hanya berfungsi tidak lebih sebagai instrumen nominasi, atau kendaraan bagi caleg untuk mencalonkan.

Pada sisi pengeluaran, gejala *candidate-centered politics* di Pileg 2014 juga makin mengental. Data LADK memperlihatkan orientasi pengeluaran kampanye pada sisi caleg. Dari akumulasi enam komponen pengeluaran, seperti: Pertemuan Terbatas, Pertemuan Tatap Muka, Penyebaran Bahan Kampanye, Pemasangan Alat Peraga, Kegiatan Lain, dan Pengeluaran Caleg. Jika ditotal, *candidate-center politics* sisi pengeluaran memiliki porsi 80,93% dari total LADK. Sedangkan pengeluaran kampanye yang menjadi ciri *party-centered politics*, seperti: Rapat Umum, Iklan Kampanye, dan Pengeluaran Modal hanya mencatatkan porsi 19,07%.

Selain sumbangan dana kampanye kepada partai politik yang secara resmi tercatat dalam LPSDK, pada sisi lain caleg harus mengeluarkan sendiri biaya kampanye yang jumlahnya tidak sedikit. Sayangnya, gejala *candidate-centered politics* ini tidak dapat

dijangkau oleh ketentuan UU Pemilu ataupun peraturan teknis lainnya. Sehingga, berapa pengeluaran sesungguhnya dari setiap caleg tidak dapat dihitung secara tepat.

Selain pembiayaan kampanye pileg yang makin mahal, aspek padat modal juga muncul pada Pileg 2014. Hal ini tercermin dari nilai pengeluaran belanja iklan kampanye. Meski dalam LADK pengeluaran iklan kampanye tercatat sebesar Rp 30 milyar, namun data yang berasal dari sumber lain memunculkan nilai sebesar Rp 343 milyar atau sepuluh kali lipat lebih besar dibandingkan dengan laporan resmi partai politik. Jika dibandingkan dengan data LPPDK, pengeluaran iklan kampanye Pileg 2014 mengambil porsi 9,56% dari total pembiayaan kampanye.

Bab ini merekomendasikan beberapa hal, yaitu:

1. Menguatnya gejala suara caleg, personalisasi kampanye, dan peningkatan pembiayaan kampanye berbasis caleg sebagai konsekuensi penerapan daftar terbuka, harus diiringi dengan perubahan paradigma yang menempatkan caleg sebagai obyek utama setara dengan partai politik dalam pileg.
2. Paradigma di atas harus diikuti dengan pengaturan hukum pemilu dengan tujuan menempatkan caleg dan partai politik sebagai obyek setara yang diikat dengan kewajiban dan kepatuhan untuk *comply* dengan sistem audit pembiayaan kampanye pemilu.
3. Peningkatan pembiayaan kampanye pileg dan kesenjangan antara sumbangan partai politik dibanding caleg perlu diatasi. Diperlukan alternatif skema kebijakan dalam rangka memperpendek jarak atau menyeimbangkan posisi partai politik terhadap caleg. Misalnya subsidi spesifik dan bertujuan khusus pada partai politik, *matching fund*, ataupun skema-skema yang memberi insentif untuk meningkatkan akuntabilitas dan profesionalitas kelembagaan partai politik.
4. Tata kelola dan manajemen data oleh Penyelenggara Pemilu.
 - a. KPU. Menjaga dan menyediakan akses terhadap informasi dan data kepemiluan. Dalam kajian ini, sebagian data otentik seperti LPPDK dan Laporan Audit Dana Kampanye Pileg 2014 tidak lagi dapat diakses di laman KPU. Tentu saja data yang harus dijaga dan dikelola tidak terbatas pada data yang telah disebutkan, namun termasuk di dalamnya seri data kepemiluan Indonesia, meliputi: Pilpres, Pileg, dan Pilkada.
 - b. Bawaslu. Memastikan penyelenggara pemilu untuk menyediakan dan menjaga data-data kepemiluan otentik. Jika diperlukan membangun sistem data base yang berfungsi sebagai *backup* data kepemiluan. Hal ini dapat dimulai dengan data-data kepemiluan pada Pemilu Serentak 2019. ■

Referensi

- Afifudin, Mohammad., et.al. 2015. *Menguak Dana Kampanye dalam Pemilu Legislatif 2014: Temuan Pemantauan Tiga Provinsi Kalimantan Selatan, Lampung dan Maluku*. Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat.
- André, A., Depauw, S., dan Martin, S. 2016. "The Classification of electoral systems: Bringing Legislators back in". *Electoral Studies*: 42.
- Chang, E.C.C., Golden, M. 2006. *Electoral Systems, District Magnitude dan Corruption*. London: Cambridge University Press.
- Chang, E.C.C. 2005. "Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation." *The Journal of Politics*. Vol.67:3, pp:716-730.
- Collens, John Daniel. 2014. *Breaking Free: The Rise of Candidate-Centered Politics*. Ph.D Dissertation. The University of Georgia.
- Cross, William., Young, Lisa. 2015. "Personalization of campaigns in an SMP system: The Canadian Case". *Electoral Studies*: 39, pp.306-315.
- Formappi. 2018. *Anatomi DCS Pemilu Legislatif 2019: Riset Berdasarkan Profil DCS 2019*.
- Fox, Colm. 2018. "Candidate-centric systems and the politicization of ethnicity: evidence from Indonesia". *Democratization*. Vol. 25: 7. pp.1190-1209.
- Hirano, Shigeo., James M. Snyder Jr. 2012. *The Direct Primary and Candidate-Centered Voting in U.S. Elections*.
- PUSKAPOL UI. 2014. *Profil Anggota DPR dan DPD RI 2014-2019*. Laporan penelitian.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. 2017. *Laporan Studi Potensi Benturan Kepentingan Dalam Pendanaan Pilkada Serentak 2017*. Jakarta: Direktorat Litbang KPK
- _____. 2016. *Laporan Studi Potensi Benturan Kepentingan Dalam Pendanaan Pilkada Serentak 2015*. Jakarta: Direktorat Litbang KPK
- Mellaz, August., Pipit R. Kartawidjaja. 2018. *Tipologi Partai Politik dan Skema Pendanaan Partai Politik: Studi Literatur untuk Rekomendasi Kebijakan Pendanaan Partai Politik di Indonesia*. Jakarta: Sindikasi Pemilu dan Demokrasi-Yayasan TIFA.
- Muhtadi, Burhanuddin. 2018. *Buying Votes in Indonesia: Partisans, Personal Networks, and Winning Margins*. PhD Dissertation. The Australian National University.
- Nowansyah, Aldi. 2014. *Mengukur Biaya Investasi Politik Pemilihan Umum 2014 Serta Dampaknya Terhadap Prekonomian Indonesia*. Laporan Akhir Magang, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Söderlund, Peter. 2018. *Candidate-centered evaluations and party switching: Evidence from the Finnish preferential voting system*. Dapat diakses di: <https://www.researchgate>.

net/publication/267840897_Candidate-centered_evaluations_and_party_switching_Evidence_from_the_Finnish_preferential_voting_system



Bab 5

Komoditas Demokrasi: Efek Sistem Pemilu terhadap Maraknya Jual Beli Suara

Burhanuddin Muhtadi

Seberapa banyak praktik jual beli suara di Indonesia dan seberapa efektif ia dalam mempengaruhi pilihan? Studi ini menjawab dua pertanyaan tersebut yang selama 15 tahun terakhir ini menghantui para sarjana politik tentang Indonesia. Survei nasional paska-Pileg 2014 yang Penulis laksanakan pada 22-26 April 2014 menunjukkan 33% pemilih terlibat dalam praktik haram ini.¹ Ingat bahwa di Pileg 2014 lalu ada 187 juta yang terdaftar di Daftar Pemilih Tetap (DPT). Dengan demikian, 33% itu artinya 62 juta orang pernah ditawari politik uang.

Fakta bahwa satu di antara tiga orang pemilih terpapar praktik jual beli suara menempatkan Indonesia di peringkat ketiga negara di dunia yang paling banyak melakukan politik uang. Indonesia hanya kalah bersaing dibanding Uganda (41%) dan Benin (37%). Data ini berdasarkan data tentang politik uang (*vote buying*) dari berbagai negara di Asia, Afrika dan Amerika yang diperoleh dari asosiasi-asosiasi surveyor terpercaya seperti *The Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) Americas Barometer, Afrobarometer, Money Politics Project di Asia Tenggara, yang menggunakan pertanyaan yang mirip dengan yang Penulis gunakan dan dilakukan pada tahun yang tak terlalu jauh bedanya dengan pelaksanaan survei Penulis di Indonesia.

Mungkin ada yang skeptis terhadap prevalensi jual beli suara dengan mendasarkan

¹ Populasi survei ini adalah seluruh warga negara Indonesia yang memiliki hak pilih. Dengan memakai multistage random sampling, sebanyak 1220 responden dipilih untuk diwawancarai oleh tim terlatih. Rentang kesalahan (*margin of error*) survei ini adalah +/- 2.9% (dengan asumsi simple random sampling) pada tingkat derajat kesalahan 95%. Wawancara dilakukan secara tatap muka oleh pewawancara terlatih. Tidak ditemukan kesalahan berarti dalam proses kendali mutu (*spot-check*).

pada pengakuan responden melalui metode survei. Apalagi praktik ini dianggap tabu dan ilegal sehingga bisa saja responden tidak mau mengaku ketika ditanya mengenai politik uang (*social desirability bias*). Untuk itu, para ahli politik memperkenalkan teknik eksperimen dengan menggunakan seperangkat pertanyaan terselubung dan tidak langsung agar tidak terkesan “menginterogasi” responden. Dengan metode ini, Gonzalez-Ocantos, et al (2012) menemukan selisih yang sangat signifikan antara temuan melalui teknik eksperimen dan survei dengan memakai pertanyaan langsung di Nicaragua. Hal yang sama terjadi di Lebanon (Corstange 2012) dan Honduras (De Jonge 2015), di mana teknik eksperimen menghasilkan temuan yang lebih tinggi ketimbang metode bertanya secara langsung. Uniknya, dengan memakai teknik eksperimen yang sama, Penulis menemukan bahwa pemilih Indonesia pada umumnya jujur mengakui bahwa mereka menerima suap dalam pemilu. Tak ada perbedaan perbedaan signifikan antara metode eksperimen dengan survei dengan menggunakan pertanyaan secara obtrusif.

Hal ini menunjukkan bahwa praktik suap dalam pemilu telah menjadi epidemik di Indonesia. Parahnya lagi, praktik ini mengalami proses normalisasi sehingga tak setabu seperti sebelumnya. Pada masa kampanye Pileg 2014, Penulis menjadi saksi bagaimana istilah semacam “NPWP” dan “Golput” menjadi begitu populer di kalangan para pemilih. NPWP yang biasanya merupakan singkatan dari Nomor Pokok Wajib Pajak dipelesetkan menjadi Nomer Piro, Wani Piro yang diambil dari bahasa Jawa yang berarti para calon legislatif (caleg) “berani bayar berapa agar pemilih memilih nomor urut mereka.” Sementara itu, “golput” yang biasanya merujuk pada pemilih yang tidak menggunakan hak suaranya, saat itu dipelesetkan menjadi “golongan penerima uang tunai”.

Seperti sebuah pepatah, perlu dua orang untuk menari tango. Politik suap masif terjadi bukan hanya karena pemilih yang mata duitan, tapi juga karena para caleg larut dalam praktik kotor ini. Dua orang caleg yang Penulis wawancarai mengutip pernyataan dari seorang kiai di Jawa Tengah yang merupakan salah satu anggota Dewan Syuro salah satu partai Islam. Sang kiai dikabarkan merujuk dalil dalam sebuah kitab *الرشوة حرام وخرج عن ذلك لأجل عدلا* yang diartikan bahwa menyuap pemilih sebenarnya haram, tapi pada situasi tertentu dibolehkan atas dasar keadilan.

Jika tak melakukan politik uang, sementara caleg dari partai politik lain gencar menabur uang, maka mereka khawatir akan kalah. Agar terjadi keadilan, maka politik uang menjadi boleh. Sang kiai juga mengutip kaidah Ushul Fiqh yang mengatakan *ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب*. Berdasarkan kaidah ini, tujuan utama pemilu adalah agar para caleg yang baik dan saleh terpilih. Jika syarat terpilihnya itu harus ditempuh dengan cara menyuap pemilih sekalipun, maka politik uang menjadi wajib hukumnya. Jika tidak, ujar sang kiai, parlemen akan diisi oleh para caleg

korup yang juga menggunakan metode pembelian suara dalam memuluskan langkah mereka (Wawancara, 12 Agustus 2014). Tak heran jika seorang anggota DPR pernah menantang Penulis untuk memotong jarinya jika Penulis bisa menemukan anggota DPR yang terpilih tanpa membeli suara pemilih (Wawancara, 20 April 2014).

Tulisan ini menunjukkan bahwa praktik jual beli suara yang sangat masif terjadi dalam Pileg 2014 turut disumbang oleh sistem proporsional terbuka. Sistem yang diadopsi sejak Pileg 2009 berkontribusi besar dalam mempengaruhi perilaku caleg dalam melakukan politik uang. Dalam sistem ini, setiap caleg dipaksa bertarung antarsesama caleg dalam satu partai (*intraparty competition*). Karena persaingan internal partai politik ini, para caleg dituntut membangun jaringan personal yang melampaui struktur partai. Ketergantungan yang tinggi terhadap jaringan personal, banyak caleg dan timses yang juga sulit membedakan antara pemilih partisan dan mengambang. Akibatnya, operasi politik uang banyak yang salah target: maksud hati ingin menarget pemilih partisan yang loyal, apa daya pemilih non-partisan yang justru paling banyak menerima politik uang. Masalah agensi (*agency loss*) yang ditandai oleh banyaknya praktik *rent-seeking* yang dilakukan timses makin memperparah inefisiensi politik uang. Uniknya, terlepas dari problematika ini, para caleg tetap bersikukuh melakukan politik uang. Dalam sistem proporsional terbuka, rata-rata kemenangan minimal bagi satu caleg untuk mengalahkan lawannya dalam satu partai politik (*winning margin*) hanyalah 1,6%. Karena itu, meskipun banyak salah target dan efek elektoralnya tampaknya “kecil”, banyak caleg merasa bahwa politik uang sangat menentukan hasil akhir pemilu.

Pelaku, Bentuk, dan Besaran Politik Uang

Insiden politik uang makin masif terjadi mendekati pemilu. Data survei pemilih mengonfirmasi eskalasi politik uang menjelang Hari-H pemilu. Survei nasional Penulis pada Januari 2014 menunjukkan bahwa hanya 4,3% pemilih yang mengaku ditawari suap, lalu meningkat menjadi 8,1% di Februari 2014 dan 10,7 persen di Maret 2014. Proporsi responden yang mengaku ditarget politik uang naik tajam hingga 33% di April 2014. Hasil survei paska-Pileg 2014 pada April 2014 menunjukkan bahwa pelaku suap paling banyak memberikan barang dalam bentuk uang (75,5%), disusul sembako (12,8%) dan perkakas rumah tangga (11,4%). Meski hampir semua partai politik atau caleg melakukan praktik suap ini, ketika ditanyakan partai politik atau timses dari caleg partai politik manakah yang memberikan suap, empat partai politik terbesar yang paling banyak melakukan politik uang adalah partai politik nasionalis. 32,2% responden yang disasar politik uang menyebut Partai Golkar,

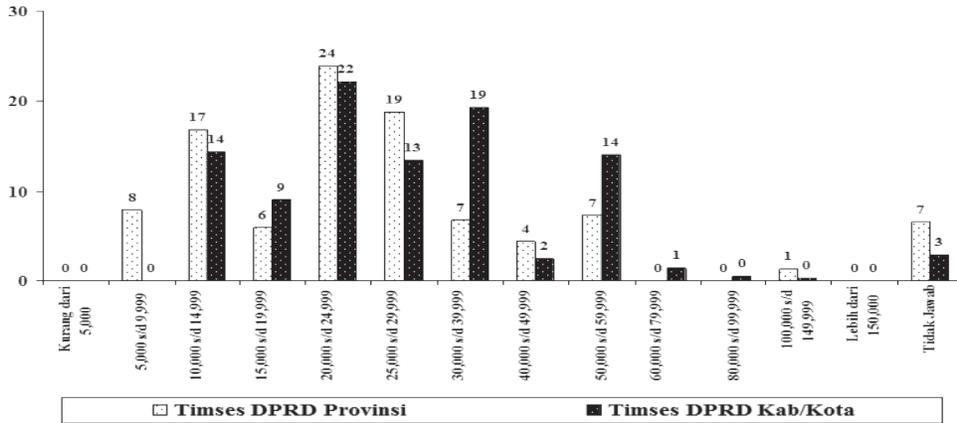
26,5% menyebut PDI-P, 25% mengatakan dari Partai Gerindra, dan 18,4% mengaku mendapat imbalan dari Partai Demokrat.

Setidaknya ada tiga variasi yang menentukan besar-kecilnya jumlah uang yang dipertukarkan. Pertama, variasi antar wilayah. Pemilih di Jawa umumnya “lebih murah” harganya ketimbang pemilih di luar Jawa. Hal ini terkait dengan populasi pemilih di Jawa yang lebih padat dan geografi yang lebih terjangkau sehingga caleg tak perlu mengeluarkan ongkos logistik yang terlalu mahal. Tak kalah penting adalah moral ekonomi politik uang yang membuat praktik ini, bagi orang Jawa, tak dilihat semata-mata sebagai pertukaran komoditas (suara) dengan uang, tapi sebagai praktik budaya yang bersifat resiprokal: karena caleg membutuhkan dukungan pemilih, maka caleg harus pengertian dengan memberikan imbalan ala kadarnya sebagai tanda terima kasih (*gift-giving*). Variasi kedua adalah “harga” penduduk desa pada umumnya lebih terjangkau ketimbang pemilih perkotaan. Terakhir adalah variasi antar caleg. Banyak caleg yang memiliki “gizi” tinggi mengeluarkan amplop lebih banyak dan lebih besar dari “harga pasaran” pemilih yang berlaku di suatu wilayah.

Temuan yang lebih sistematis tentang besaran amplop yang diberikan caleg kemudian diperoleh dari survei timses yang Penulis lakukan di empat provinsi, yakni Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera Barat dan Sulawesi Utara.² Survei timses menunjukkan besaran konstituensi sangat menentukan jumlah uang yang diberikan kepada pemilih. Grafik 1 secara jelas menggambarkan pola ini. Isi amplop yang disebarkan timses yang bekerja pada caleg DPRD tingkat provinsi pada umumnya lebih kecil (rata-rata di bawah Rp 25 ribu per pemilih) dibanding timses DPRD tingkat kabupaten/kota. Ini karena caleg tingkat provinsi membutuhkan suara lebih banyak agar lolos ketimbang caleg tingkat kabupaten/kota. Berdasarkan wawancara ke puluhan caleg DPR RI, Penulis menemukan pola yang sama, yaitu jumlah uang per pemilih lebih kecil dibanding besaran amplop yang harus dikeluarkan caleg tingkat provinsi. Alasannya sederhana: caleg DPR RI membutuhkan ratusan ribu suara agar melenggang ke Senayan.

2 Studi tentang timses/broker selama ini banyak didasarkan pada sampel yang kurang representatif. Hal ini disebabkan kita tak memiliki kerangka sampel (*sampling frame*) timses sebagai acuan untuk menarik sampel. Untuk itu, saya mengumpulkan populasi broker di empat provinsi tersebut melalui informasi dari para caleg terpilih. Pertama-tama, populasi caleg DPRD tingkat provinsi dikelompokkan di setiap dapil provinsi agar sampel di setiap dapil bisa dipilih secara random. Setiap caleg DPRD provinsi masing-masing tiga timses yang membantu mereka di pemilu 2014 dipilih secara random. Prosedur pemilihannya berdasarkan daftar timses yang disebutkan oleh para caleg yang menjadi sampel tersebut. Jadi total ada 100 caleg DPRD Provinsi yang terpilih sebagai sampel plus 300 responden dari kalangan broker tingkat provinsi. Adapun prosedur penarikan sampel caleg terpilih DPRD Kabupaten/Kota dan para timses adalah sebagai berikut: Pertama, populasi anggota DPRD tingkat dua di setiap provinsi dikelompokkan dalam empat zona. Dalam setiap zona, saya menetapkan kabupaten/kota secara random. Total ada 10 kabupaten/kota per provinsi. Di setiap provinsi ditetapkan jumlah caleg DPRD kabupaten/kota yang menjadi sampel sebanyak 50 orang, sehingga total ada 200 responden anggota DPRD tingkat kabupaten/kota. Pemilihan timses sebanyak 600 responden juga dilakukan secara random.

Grafik 1: Jumlah uang yang disalurkan timses per-pemilih (%)



Sumber : Survey tim sukses yang dilakukan penulis

Meski harga per-amplopnya lebih kecil, berhubung besarnya jumlah dukungan yang harus dikumpulkan agar terpilih, maka pengeluaran total caleg DPR RI masih jauh lebih besar ketimbang para caleg di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Seorang caleg terpilih dari sebuah partai Islam mengaku dalam Pileg 2014 lalu ia meluncurkan paket 450 ribu amplop yang berisi antara Rp 10 ribu hingga Rp 20 ribu per amplop (Wawancara, 20 April 2014). Jika rata-rata per amplop adalah Rp 15 ribu, itu artinya dia harus mengeluarkan minimal Rp 6.750.000.000 hanya untuk operasi politik uang saja. Ini belum termasuk amplop yang harus dia sediakan untuk kerja tandem dengan caleg DPRD provinsi maupun kabupaten/kota plus ongkos logistik dan distribusi. Seorang caleg terpilih lainnya mengaku Pileg 2014 adalah kontestasi elektoral paling mahal yang pernah dia ikuti. “Saya sudah tiga kali maju sebagai caleg sejak 2004,” katanya. “Tapi Pileg 2014 adalah pemilu paling “brutal” sepanjang sejarah” (Wawancara, 22 April 2014). Air matanya berlinang ketika ia menceritakan saudaranya yang menangis tersedu-sedu karena tak mampu membantu si caleg secara finansial.

Target Sasaran: Antara Harapan dan Kenyataan

Pertanyaan menarik yang perlu kita ulas selanjutnya adalah siapa yang paling ditarget dalam operasi jual beli suara dan sejauhmana efektivitasnya di lapangan? Secara komprehensif, Penulis sudah menguji determinan politik uang dalam disertasi Penulis di Australian National University (ANU).³ Dalam tulisan ini, Penulis hanya mengulas

³ Lihat, Burhanuddin Muhtadi “Buying Votes in Indonesia: Partisans, Personal Networks, and Winning Margins,” A PhD thesis for the degree of doctor of philosophy, The Australian National University (2018).

kerangka teori dan sedikit membahas hasil analisis multivariat yang menunjukkan sikap partisan sebagai prediktor mengapa seseorang cenderung ditarget jual beli suara.

Dengan menggunakan analisis berbasis individual berdasarkan survei pemilih yang dilakukan pada April 2014, Penulis mengetes sejauhmana teori modernisasi, teori keterlibatan sosial (*civic engagement*), dan teori sikap politik (*political attitudes*). Tiga variabel teori modernisasi yang diuji meliputi tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, dan desa-kota. Para penganut teori modernisasi umumnya percaya bahwa semakin rendah tingkat pendidikan dan pendapatan, maka semakin rentan disasar politik uang (sebagai contoh Jensen dan Justesen 2014). Mereka juga meyakini warga desa lebih mudah ditarget ketimbang pemilih perkotaan. Sebaliknya, para pemuja teori keterlibatan sosial justru meyakini bukan faktor sosial ekonomi yang menyebabkan seseorang lebih rentan disasar politik uang, tapi seberapa aktif individu berkecimpung dalam organisasi sosial. Gonzalez-Ocantos et al (2012, 212) misalnya menemukan warga Nicaragua yang sering menghadiri kegiatan-kegiatan sosial cenderung mengaku disuap dalam pemilu ketimbang mereka yang tak pernah aktif.

Adapun indikator sikap politik yang diuji dalam studi Penulis meliputi kedekatan pemilih terhadap partai (*party ID*), efikasi, ketertarikan politik, informasi politik, sikap percaya, partisipasi, dan dukungan terhadap demokrasi (Verba dan Nie, 1995). Terkait *party ID*, belum ada kesepakatan definitif di kalangan ahli politik apakah politik uang cenderung diarahkan kepada mereka yang dekat kepada partai politik (pemilih partisan) ataukah pemilih mengambang (*swing-voter*). Sebagian ahli berpendapat bahwa operasi jual beli suara yang ditujukan kepada pemilih partisan-loyalis adalah mubazir sehingga pemilih mengambang akan jauh lebih diprioritaskan. Sebagian yang lain membantah tesis ini dan mengajukan *core-voter model* dengan argumen bahwa politik uang justru terjadi di kalangan pemilih loyal untuk memobilisasi partisipasi pendukung yang pasif.

Variabel sikap politik yang juga diuji adalah efikasi. Para ahli sepakat bahwa efikasi yang rendah atau perasaan bahwa seseorang tak mampu mempengaruhi keputusan pemerintah atau merasa teralienasi mendorong pemilih untuk lebih permisif terhadap praktik suap dalam pemilu (Banegas 1998). Demikian juga pemilih yang tingkat informasi politiknya rendah cenderung disasar pelaku politik uang (Grossman dan Helpman 1996). Aspek sikap politik lainnya yang dianggap turut berkontribusi terhadap politik uang adalah ketertarikan politik. Warga yang memiliki ketertarikan dalam politik cenderung berpartisipasi dalam pemilu tanpa iming-iming imbalan material. Demikian juga dengan sikap percaya terhadap institusi politik. Manzetti dan Wilson (2009) menemukan di negara-negara yang tingkat kepercayaan lembaga politiknya lemah, warga cenderung memilih pemimpin yang korup dan berharap balasan materi. Adapun variabel sikap politik (*political attitudes*) lainnya yang diuji adalah partisipasi. Vicente (2013) menemukan bahwa

politik uang meningkatkan partisipasi pemilih di Afrika Barat. Tapi studi Bratton (2008) di Nigeria menunjukkan kebalikannya: politik uang justru menimbulkan disilusi di kalangan pemilih sehingga mereka memutuskan golput. Indikator sikap politik terakhir yang diuji adalah dukungan demokrasi. Kesepakatan di kalangan ahli politik adalah warga yang mendukung demokrasi cenderung menolak praktik politik uang karena dianggap menyalahi nilai-nilai demokrasi dan representasi.

Analisis regresi menunjukkan bahwa teori modernisasi tidak signifikan dalam menjelaskan sasaran politik uang di Indonesia. Perbedaan tingkat pendidikan maupun pendapatan serta domisili di desa atau kota bukanlah prediktor yang menentukan pemilih disasar pelaku suap dalam pemilu. Argumen teori modernisasi yang mengatakan pemilih yang tingkat pendidikan dan pendapatan kurang memadai maupun tinggal di desa tidak mendapat justifikasi empirik. Pelaku suap menysasar semua kalangan, terlepas dari variabel sosial-ekonomi. Demikian pula dengan teori keterlibatan sosial. Aktif-tidaknya warga dalam organisasi-organisasi sosial tidak signifikan menjelaskan mengapa seseorang ditarget politik uang di Indonesia. Adapun dimensi sikap politik yang signifikan ada tiga variabel: *party ID*, ketertarikan politik dan efikasi politik.

Tulisan ini hanya fokus pada hasil analisis multivariat yang menunjukkan bahwa semakin dekat pemilih terhadap partai (*party ID*), maka semakin besar peluang menerima politik uang. Pemilih partisan tiga kali lebih potensial tersasar politik uang ketimbang pemilih mengambang. Survei terhadap politisi tingkat lokal dan timses yang Penulis lakukan memberi informasi penting mengapa mereka lebih memprioritaskan pemilih partisan. Operasi jual beli suara memang meniscayakan sumberdaya material yang besar. Karenanya, banyak caleg yang ingin memastikan politik uang yang lakukan tepat sasaran. Survei politisi dan timses secara gamblang menunjukkan mereka takut mengambil risiko (*risk-averse*) jika membidik pemilih mengambang. Dalam rezim pemilu yang rahasia seperti di Indonesia, di mana pemberi uang tak bisa memastikan penerima suap akan memilih mereka di bilik suara dan dalam konteks berpartisipasi dalam pemilu adalah hak dan bukan wajib, serta persaingan internal yang sangat ketat dengan caleg dalam satu partai politik dalam sistem proporsional terbuka, politisi dan timses cenderung memprioritaskan segmen pemilih yang bisa dipastikan akan memilih mereka jika diberi uang.

Namun survei pemilih menunjukkan hasil yang kompleks dan tidak hitam putih. Meskipun secara *relatif* pemilih loyal memang cenderung disasar politik uang, secara *absolut* praktik klientelisme justru banyak terjadi di kalangan pemilih non-partisan (*swing-voter*). Maksud hati ingin membidik pemilih loyal, praktik jual beli suara justru banyak terjadi di kalangan pemilih yang komitmen elektoralnya rendah. Penulis berargumen bahwa banyak caleg dan timses sebenarnya ingin menysasar pemilih partisan, tapi faktanya mereka justru mendistribusikan logistiknya ke pemilih yang terkoneksi dengan jaringan-jaringan personal (*personal networks*). Akibatnya, caleg dan broker

salah mengidentifikasi *swing-voter* sebagai loyalis karena mereka menganggap koneksi personal sebagai kecenderungan partisan. Dalam konteks Indonesia, definisi pemilih partisan berbeda dengan apa yang dipahami di Barat, di mana sikap partisan ditentukan kedekatan terhadap ideologi partai. Di Indonesia, pengertian pemilih partisan sangat ambigu dan dicampuradukkan dengan loyalitas personal. Jika ada pemilih yang memiliki kedekatan personal kepada caleg atau broker, entah karena faktor keluarga (*kinship*), asal daerah, jaringan suku atau patronase, langsung diklaim sebagai pemilih basis.

Lagipula pemilih yang benar-benar dekat dengan partai politik relatif sedikit, yakni sekitar 15% pada saat Pileg 2014. Jumlah yang sedikit itupun diperebutkan oleh caleg dalam satu partai politik dalam konteks sistem proporsional terbuka. Inilah yang menyebabkan banyak caleg dan timses yang salah target. Alih-alih menarget pemilih yang benar-benar loyal, mereka justru memberikan imbalan materi ke pemilih yang kurang komitmen elektoralnya. Akibatnya, pemilih oportunistik yang menerima uang tapi pilihan mereka tak sesuai kehendak si pemberi, makin marak terjadi.

Masalah Agensi dan “Inefektivitas” Politik Uang

Selain salah target (*mistargeting*), inefisiensi politik uang juga disebabkan oleh problem agensi (*agency loss*). Teori agensi mengasumsikan bahwa semua individu bertindak atas kepentingan mereka sendiri. Ketika seorang caleg merekrut timses, potensi konflik kepentingan muncul. Caleg sebagai *principal* tentu berkeinginan agar suaranya naik signifikan dengan mempekerjakan timses sebagai *agent*. Namun timses juga punya motif sendiri untuk mendapat insentif lebih, misalnya melakukan praktik *rent-seeking*. Berdasarkan survei caleg dan timses dan observasi mendalam selama Pileg 2014, Penulis menemukan setidaknya empat masalah agensi.

Pertama, sedikitnya 28% broker mengakui mereka bekerja lebih dari satu caleg. Hampir 40% timses yang mengaku bekerja untuk lebih dari satu caleg juga didekati oleh caleg yang berbeda partai. Memang sebagian besar broker (61%) berdalih bahwa para caleg yang mereka bantu maju dari tingkatan yang berbeda (DPR RI, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota). Namun, terdapat 29% yang mengakui mereka membantu banyak caleg yang bersaing pada tingkatan legislatif yang sama dan di daerah pemilihan yang sama juga. Sekitar 8% sisanya mengaku membantu caleg yang maju pada tingkatan yang sama, tapi di dapil yang berbeda. Tentu pertanyaan yang digunakan dalam survei mengandung *social desirability bias*. Namun demikian, paling tidak survei ini menemukan perilaku timses yang menyimpang dalam proporsi yang signifikan.

Kedua, struktur piramida timses yang bertingkat-tingkat memungkinkan uang yang didistribusikan tidak sepenuhnya sampai ke pemilih di tingkat bawah. Sedikitnya 12% broker yang ditugaskan mendistribusikan uang ke pemilih mengaku mengutip

dana operasi politik uang tersebut untuk kepentingan pribadi. Kenyataan aktualnya mungkin lebih besar dari ini, tapi setidaknya klaim bahwa timses bertindak curang mendapat justifikasi empirik dalam survei sistematis ini. Perlu dicatat, responden survei ini adalah timses yang membantu para caleg yang lolos. Sangat mungkin terjadi praktik curang ini makin besar proporsinya di kalangan timses yang membantu para caleg yang gagal. Ketiga, survei juga mengonfirmasi bahwa timses cenderung membesar-besarkan jumlah pemilih yang mampu mereka pengaruhi jika diberi insentif material. Sebanyak 70% timses meyakini warga yang tinggal di daerahnya mampu diarahkan pilihannya jika diberikan kompensasi uang. Ketika timses mampu meyakinkan caleg bahwa pemilih yang mata duitan ini banyak jumlahnya, maka semakin besar dana yang disediakan para caleg untuk operasi jual beli suara, dan semakin besar pula potensi *rent-seeking* di kalangan timses.

Masalah agensi yang terakhir adalah klaim caleg, seperti temuan survei politisi lokal dan wawancara terhadap puluhan caleg DPR RI, bahwa timses mereka bekerja secara sistematis dengan membuat daftar pemilih yang potensial memilih caleg —yang dikenal dengan istilah bahasa Inggris *by name, by address*. Daftar ini biasanya menjadi dasar caleg untuk mengalokasikan uang untuk operasi jual beli suara. Ternyata klaim ini tak terbukti sepenuhnya. Hanya 47% timses dari caleg DPRD provinsi dan 52% timses dari caleg DPRD kabupaten/kota yang mengaku membuat daftar pemilih semacam itu. Viva Yoga dari PAN mengakui bahwa banyak caleg yang ditipu oleh broker yang sengaja menyodorkan daftar pemilih palsu. “Ada bahkan setelah dicek, nama-nama yang tertera di daftar tadi ternyata sudah meninggal” (Wawancara, 22 April 2014). Dalam kasus timses yang menduakan tuannya dengan bekerja pada caleg lain juga banyak yang menyerahkan daftar pemilih yang sama persis (Triantini 2016, 258).

Bahkan, tidak seluruh nama-nama pemilih yang dimasukkan ke dalam daftar *by name, by address* tadi punya komitmen kuat untuk memilih caleg yang didukung timses. Survei timses yang Penulis lakukan membuktikan bahwa di antara broker yang membuat daftar *by name, by address*, 22% di antaranya asal comot nama saja. Banyak pemilih yang dimasukkan di daftar tanpa terlebih dahulu menanyakan kesediaan mereka. Karena itulah maka banyak caleg yang sudah bisa menduga adanya selisih (*gap*) antara jumlah nama yang masuk dalam daftar pemilih yang nantinya akan jadi target operasi tersebut dengan jumlah aktual suara yang mereka peroleh dalam pemilu nanti. Mereka biasanya menyebut selisih ini dengan istilah yang dicomot dari bahasa Inggris, yaitu “*margin error*.”

Pendek kata, para caleg umumnya menyadari bahwa operasi politik uang yang mereka lakukan tak sepenuhnya berjalan sempurna. Dua sumber utama mengapa politik uang tidak bisa maksimal adalah perilaku malpraktik timses dan pemilih oportunistik yang cenderung mengambil insentif material yang ditawarkan, tapi

pilihan mereka tak bisa dipegang. Ini diperparah dengan minimnya mekanisme pengawasan caleg terhadap armada timses mereka sehingga problem agensi sulit diatasi. Rezim pemilu luber juga menyulitkan timses dalam menerapkan disiplin terhadap pemilih oportunistis tadi. Justru di sinilah muncul misteri berikutnya yang patut dikuak. Jika benar politik uang salah target dan rentan menjadi sasaran empuk perilaku predatorik timses, mengapa banyak caleg yang bersikukuh melakukannya? Misteri ini akan Penulis jawab di bagian berikutnya.

Efek Politik Uang, dan Teori Selisih Kemenangan

Untuk menjawab teka-teki di atas, kita perlu mengkalkulasi efek politik uang terlebih dahulu. Secara teoretik, efek politik uang terhadap pilihan dibedakan menjadi dua, yaitu efek terhadap partisipasi (*turnout*) dan efek terhadap suara (*vote choice*). Data individual berdasarkan survei paska-Pileg 2014 memungkinkan Penulis untuk mengkuantifikasi efek politik uang. Pertanyaan yang Penulis gunakan adalah: “Ketika berbincang masalah pemilu dengan orang lain, kita kadang menemukan orang yang tak menggunakan haknya dalam memilih karena TPS jauh dari rumah, sakit, bepergian atau karena alasan lain. Apakah Bapak/Ibu menggunakan hak pilih dalam pemilu legislatif 9 April 2014 lalu?” Jawaban atas pertanyaan ini Penulis kemudian tabulasi silang dengan apakah responden menerima atau tidak tawaran politik uang. Tabel 1 menunjukkan bahwa 81% responden yang mendapat insentif elektoral hadir di TPS, sedangkan 74% responden yang tidak disasar praktik politik uang menggunakan haknya dalam pemilu. Uji *Chi-Square* menunjukkan perbedaan kedua kelompok pemilih tersebut signifikan secara statistik ($p = 0.017$).

Tabel 1. Tabulasi Silang Ikut Pemilu dan Kemungkinan Ditarget Politik Uang

		Apakah mencoblos di Pemilu 2014 ?		Total
		Tidak	Ya	
Apakah menerima tawaran politik uang atau tidak?	Tidak	26.0	74.0	100
	Ya	19.0	81.0	100
Total		24.3	75.7	100
Pearson Chi-Square (Value/df/ significance)			5.675/1/0.017	

Sumber : Survey pemilih paska Pemilu 2014 yang dilakukan oleh penulis

Untuk mengestimasi efek politik uang dalam mempengaruhi pilihan, Penulis menggunakan metode bertanya langsung maupun desain eksperimental, sebagaimana telah dijelaskan di awal tulisan. Dari mereka yang mengaku ditarget politik uang kemudian ditanyakan apakah uang atau barang yang mereka terima berpengaruh terhadap pilihan mereka atau tidak. Hasilnya ada 10,2% pemilih yang suaranya dipengaruhi imbalan elektoral. Adapun metode eksperimen yang bertujuan mengurangi bias pertanyaan langsung-menghasilkan estimasi efek politik uang di kisaran 13,8%.⁴ Berhubung temuan estimasi berdasarkan teknik eksperimen menunjukkan perbedaan antara kontrol dan *treatment* tidak signifikan pada tingkat derajat kepercayaan 95%, Penulis putuskan untuk menggunakan estimasi efek politik uang berdasarkan metode langsung, yakni 10,2%. Toh, perbedaan keduanya tidak signifikan secara statistik.

Meskipun 10,2% total pemilih yang terpengaruh politik uang terlihat kecil, justru di sinilah terletak daya tarik politik uang. Dalam konteks sistem proporsional terbuka, persaingan internal partai politik menghasilkan derajat ketidakpastian yang tinggi terkait prospek elektoral caleg dalam memenangi kursi yang diperoleh partainya. Meskipun efek jual beli suara terkesan tidak terlalu besar, perbedaan suara antar caleg sedikit saja akan menentukan siapa yang kalah atau menang. Untuk itu, politik uang menjadi jalan keluar dari kompetisi elektoral yang ketat antar caleg karena suara yang diperoleh dari praktik haram tersebut sangat menentukan hasil akhir pemilu.

Untuk mempertajam argumen, pertama-tama Penulis menjelaskan terlebih dahulu seberapa kompetitif pemilu. Dalam Pileg 2014, 6.608 caleg yang berasal dari 12 partai politik bertarung memperebutkan 560 kursi yang tersedia di DPR RI. Artinya, rata-rata per- caleg harus mengalahkan kurang lebih 12 caleg per-kursi. Dalam proporsional terbuka, setiap partai politik yang mendapat kursi harus diberikan kepada caleg dengan suara terbanyak, berapapun selisihnya dengan suara seseorang caleg dalam satu partai politik. Akibatnya bisa ditebak: terjadilah pertarungan *zero-sum games* antar caleg dalam satu partai politik. Contoh yang paling dramatis adalah Gimmy Rusdin yang mengalahkan rival separtainya dari PDI-P, Listiani Wulandari di Dapil DIY V hanya dengan selisih satu suara.⁵

Dalam proporsional terbuka, caleg memiliki insentif untuk mengalahkan teman separtainya daripada menghabiskan energi untuk bertarung melawan caleg dari partai politik lain. Entah berdasarkan hasil pemilu sebelumnya atau pertimbangan lain, caleg pada umumnya bisa menebak berapa kursi yang akan dimenangkan partainya. Namun, terutama di dapil yang tak ada caleg favorit, mereka umumnya belum tahu pasti siapa di antara caleg dalam satu partai politik yang akan memenangi kursi tersebut. Karena itu, setiap caleg akan memetakan seberapa ketat pertarungan di dapil dan di internal partainya, berapa banyak suara personal (*personal vote*) yang mereka perlukan untuk

4 Untuk lebih jelasnya, lihat Burhanuddin Muhtadi, "Buying Votes in Indonesia: Partisans, Personal Networks, and Winning Margins," *A PhD thesis for the degree of doctor of philosophy, The Australian National University (2018)*, hal. 216-219.

5 E-Parlemen DPRD DIY, "Daftar Caleg Terpilih DPRD DIY Periode 2014 - 2019," 25 April 2014, <http://www.dprd-diy.go.id/daftar-caleg-terpilih-dprd-diy-periode-2014-2019/>.

mengalahkan rival separtai, dan lain-lain. Dalam konteks ketidakpastian tinggi siapa di antara para caleg yang lolos dalam satu partai inilah politik uang menjadi jalan keluar strategi untuk memenangi kontestasi elektoral.

Untuk mengukur seberapa ketat kompetisi elektoral, studi ini memakai *winning margin* (selisih kemenangan) pada tingkat nasional. Dengan menggunakan statistik resmi hasil pemilu, Penulis menampilkan selisih kemenangan yang dihitung berdasarkan total suara caleg terendah yang lolos ke Senayan dikurangi suara caleg tertinggi yang kalah dalam partai politik yang sama dibagi oleh jumlah total suara yang sah yang mencoblos partai politik di sebuah daerah pemilihan. Secara umum, jumlah selisih kemenangan di setiap partai politik bervariasi secara signifikan. Sebagai contoh, PDI-P yang memenangkan 109 dari total 560 kursi di DPR RI memiliki selisih kemenangan caleg berkisar antara 0,1% hingga 67,2%. Jimmy Demianus Ijie dari Dapil Papua Barat, misalnya, mengalahkan rival terdekat dari PDI-P dengan selisih yang sangat lebar. Sebaliknya, Wiryanti Sukamdani dari Dapil Jakarta I unggul tipis atas rival terdekatnya dengan selisih hanya 441 suara atau setara 0,1% saja. Demikian juga dengan Partai Golkar sebagai pemenang kedua Pileg 2014. Dari 91 kursi yang dimenangkan partai ini, 26 kursi di antaranya dimenangkan oleh calegnya dengan selisih tipis cukup untuk menyingkirkan rival terdekatnya dalam satu partai. Di Dapil Jawa Barat XI, Ahmad Zacky Siradj menang dengan selisih 0,2%.

Di Dapil Jawa Tengah IV, Endang Maria Astuti, secara tak terduga unggul dengan selisih hanya 0,3% dan menggusur nama-nama beken termasuk seorang caleg petahana, Hajriyanto Thohari, mantan Wakil Ketua MPR. Demikian juga caleg pemenang dari partai-partai politik lainnya juga umumnya punya cerita yang sama: menang dengan selisih kemenangan yang tipis mengalahkan kompartisan separtainya. Paling dramatis adalah pengalaman Salim Mengga dari Partai Demokrat yang mampu mempertahankan kursinya di Dapil Sulawesi Barat dengan selisih hanya 25 suara saja setelah mengalahkan rival terdekatnya, Sulfia Suhardi.

Rata-rata selisih kemenangan di setiap partai politik dalam sebuah dapil adalah 31.801 suara. Tabel 2 menunjukkan jumlah total suara absolut yang dibutuhkan bagi setiap caleg dalam satu partai politik untuk lolos sedikit bervariasi antara 22.125 suara (Partai Demokrat) sampai 39.263 (PAN). Secara umum, jumlah selisih kemenangan absolut di setiap partai politik ini relatif kecil jika kita bagi total suara sah yang mencoblos partai-partai politik di seluruh dapil. Kolom 3 di Tabel 2 menunjukkan rata-rata jumlah suara sah di setiap dapil adalah 1.584.463 suara.

Tabel 2. Rata-Rata Selisih Kemenangan Partai Politik

Partai Politik	Rata-rata Selisih Kemenangan di Tiap Partai	Rata-rata Jumlah Suara Sah Per Dapil	Persentase
NASDEM	35516.7	1584462.9	2.24
PKB	30180.2	1584462.9	1.90
PKS	28500.4	1584462.9	1.80
PDI-P	23080.2	1584462.9	1.46
GOLKAR	23387.1	1584462.9	1.48
GERINDRA	25530.5	1584462.9	1.61
DEMOCRAT	22124.9	1584462.9	1.40
PAN	39263.1	1584462.9	2.48
PPP	35049.7	1584462.9	2.21
HANURA	23247.6	1584462.9	1.47

Sumber : Olahan dari hasil Pemilu 2014

Dengan demikian, tingkat kompetisi internal seluruh partai politik sangatlah tinggi dengan selisih kemenangan tipis berkisar antara 1,40% dan 2,48%. Namun, rata-rata margin kemenangan yang membedakan seorang caleg yang lolos dengan yang tidak hanya 1,65%. Inilah yang menjelaskan mengapa politik uang menjadi masif karena setiap caleg hanya memerlukan selisih 1,65% untuk bisa lolos ke Senayan. Jadi, jika praktik jual beli suara bisa memengaruhi pilihan hingga 10,2% dari total pemilih, maka tidak heran banyak caleg yang masih bisa berharap meraih kemenangan dengan menggunakan strategi politik uang.

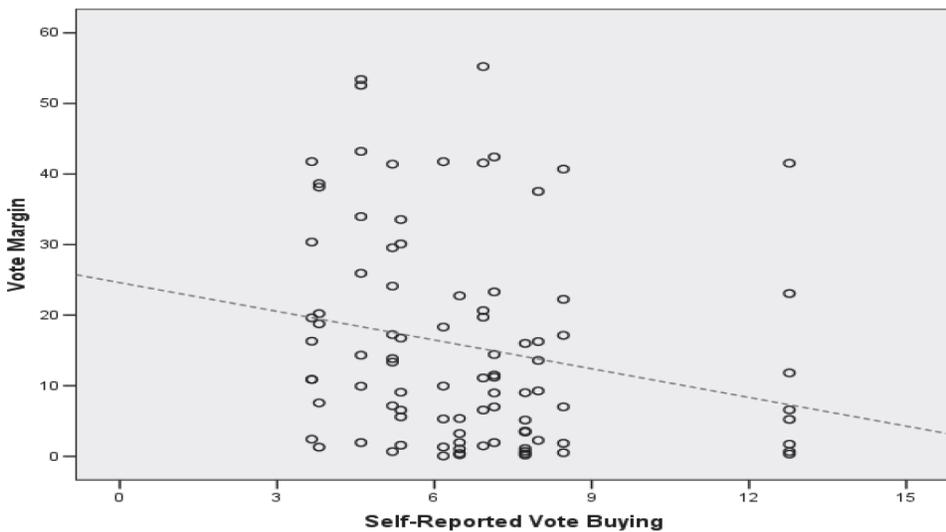
Hubungan antara Kompetisi Elektoral dan Politik Uang

Untuk membuktikan hubungan antara kompetisi elektoral yang ketat dengan praktik jual beli suara, Penulis masih perlu menguji hubungan kedua variabel tersebut pada tingkat dapil. Idealnya, ada data survei paska-pemilu di setiap dapil. Namun, sayangnya data yang tersedia hanyalah survei pra-pemilu di 13 dapil, yakni Sumbar II, Jabar VII, Jabar XI, Jateng III, Jateng V, Jateng VI, Jateng VIII, Jatim II, Jatim V, Jatim VIII, Jatim IX, Jatim XI, Sultra.⁶ Metode yang digunakan adalah *multistage random sampling* dengan total respondent sebanyak 9.344 orang. Pertanyaan yang digunakan adalah: “Menjelang pemilu legislatif 2014, apakah Bapak/Ibu pernah ditawari uang, sembako, atau barang lainnya (kecuali topi, kaos, and poster untuk

6 Sebenarnya Indikator Politik Indonesia dan Saiful Mujani Research and Consulting (SMRC) memiliki survei pra-pemilu di 73 dari 77 dapil di seluruh Indonesia di 2014. Sayangnya sebagian besar survei-survei dapil tersebut tak ada pertanyaan yang bisa dipakai untuk mengukur perilaku pemilih dalam menerima politik uang.

kampanye)?” Sayangnya, survei dapil ini dilaksanakan dua atau tiga bulan sebelum pemilu. Padahal, jual beli suara biasanya terjadi atau mengalami eskalasi beberapa hari atau jam sebelum pemungutan suara berlangsung. Meskipun survei dapil ini mungkin tak sepenuhnya bisa memotret praktik politik uang di ujung pertarungan, data yang tersedia memungkinkan perbandingan antardapil dan membantu kita menguji sejauhmana tingkat kompetisi mempengaruhi caleg dalam melakukan politik uang (Gambar 1).

Gambar 1: Korelasi pearson tingkat kompetisi dan politik uang di dapil (%)



	Politik uang		
	N	Korelasi	Signifikansi
Selisih kemenangan	92	-.218*	0.036

Sumber : Analisa berdasarkan survei-survei Dapil Pra Pileg 2014

Gambar 1 di atas menggambarkan persaingan individual caleg dalam satu dapil dalam mempengaruhi penggunaan politik uang. Setiap titik dalam *scatter plot* ini adalah caleg yang memenangkan kursi mewakili partai politik masing-masing. Di 13 dapil yang disurvei, tersedia 92 kursi yang diperebutkan di Pileg 2014. Di tengah bagian atas adalah Hasan Aminuddin dari Partai Nasdem yang menang dengan selisih sangat

besar di Dapil Jatim II yang respondennya melaporkan praktik politik uang dalam skala sedang. Di kanan bagian atas adalah Wardatul Asriah dari PPP yang menang dengan selisih cukup besar di Dapil Jabar VII yang respondennya mengatakan adanya jual beli suara dalam proporsi paling tinggi dibanding dapil lainnya yang disurvei. Sementara di kiri bagian bawah adalah Muhammad Iqbal dari PPP yang unggul dengan selisih tipis di Dapil Sumbar II di mana pemilihnya mengaku paling sedikit mengalami praktik jual beli suara.

Garis biru putus-putus di Gambar 1 menunjukkan tren secara umum. Sesuai ekspektasi, arah garis biru turun ke kanan menunjukkan bahwa semakin ketat persaingan yang diukur melalui selisih kemenangan tipis, maka semakin banyak insiden politik uang. Korelasi Pearson menunjukkan hubungan dua variabel ini signifikan pada tingkat 95%. Namun, terlepas dari signifikansi hubungan dua variabel ini, ada masalah kausalitas di sini. Studi ini tak bisa menjelaskan lebih jauh apakah pertarungan elektoral yang ketat membuat para caleg membeli suara pemilih atau justru malah sebaliknya: semakin banyak kasus politik uang, maka semakin tinggi kompetisi elektoral di sebuah dapil.

Terlepas dari keterbatasan tersebut, uji korelasi ini lebih dari cukup untuk menyatakan bahwa sistem pemilu sangat mempengaruhi strategi dan perilaku calon. Ketika suara terbanyak menentukan siapa calon yang memperoleh kursi yang dimenangkan satu partai, maka setiap calon akan membangun citra personal daripada bergantung pada reputasi partai. Dalam konteks sistem proporsional terbuka penuh ini, persaingan internal partai politik lebih menentukan prospek elektoral calon ketimbang persaingan antar partai politik (Carey dan Shugart 1995, 417–435). Pada titik inilah calon melakukan diferensiasi personal dengan melakukan politik uang. Terlebih lagi pada situasi persaingan yang sangat ketat, operasi politik uang bisa mengubah hasil akhir pemilu. Jadi, meskipun efek politik uang terlihat kecil, itu lebih dari cukup untuk membantu para caleg menang dalam pertarungan elektoral yang ketat seperti yang terjadi di Indonesia.

Dilema Tahanan dan Tekanan Politik Uang

Jika benar bahwa calon melakukan politik uang semata-mata karena mengejar selisih kemenangan, mengapa di beberapa negara yang memiliki pemilu yang kompetitif dengan selisih kemenangan yang juga tipis, banyak kontestan atau calon yang tidak menggunakan strategi politik uang? Tanpa menegasikan teori selisih kemenangan, tulisan ini juga mengajukan argumen lain mengapa politik uang tetap marak, meskipun efek elektoralnya kecil. Praktik jual beli begitu masif terjadi di Indonesia karena para calon terperangkap dalam dilema tahanan (*prisoner's dilemma*). Dalam kerangka ini, semua calon akan diuntungkan jika tak ada yang

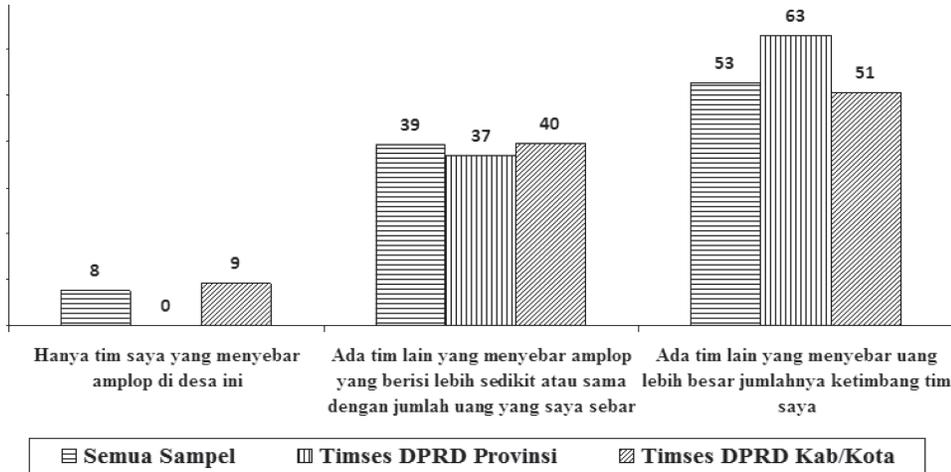
melakukan strategi politik uang. Tapi jika ada salah satu calon saja yang membeli suara pemilih, maka peluang kekalahan calon yang tidak melakukan politik uang makin besar (Muhtadi, 2015).

Perangkap dilema tahanan ini makin terasa ketika pemilu tinggal menghitung hari. Semakin dekat dengan hari pencoblosan, ketidakpastian dan kecemasan para caleg makin membumbung tinggi. Akibatnya, tekanan dan dorongan melakukan operasi politik uang makin kuat. Apalagi jika mereka mengendus lawan yang juga melakukan cara yang sama. Ada asumsi umum yang dipercaya kuat bahwa caleg yang paling akhir menyebarkan uanglah yang paling diingat pemilih ketika berada di bilik suara. Seorang caleg mengaku mengguyur uang hingga pukul 09.00 pagi di hari pemungutan suara gara-gara rivalnya menyiram uang ke pemilih sesaat sebelum TPS dibuka. Ia berkilah: “Ini bukan lagi ‘serangan fajar’, tapi ‘serangan dhuha’ (merujuk pada waktu Dhuha saat matahari sudah terbit dan mulai meninggi)” (Wawancara, 20 April 2014).

Data sistematis dilema tahanan yang dialami caleg diperoleh dari survei timses yang Penulis lakukan di 4 provinsi, sebagaimana telah dijelaskan di atas. Menurut observasi para timses sendiri, hanya 8% timses yang mengklaim bahwa timses mereka adalah satu-satunya pihak yang melakukan operasi politik uang. Sedangkan 92% broker mengakui bahwa mereka terlibat adu jual beli suara dengan timses lawan. Perinciannya, 53% responden mengatakan timses lawan menyebarkan amplop dengan jumlah uang lebih banyak ketimbang yang mereka berikan ke pemilih. Sedangkan 39% broker yang disurvei mengaku tim lawan menyebar uang sedikit atau kurang lebih sama dengan mereka.

Situasi seperti ini rentan menjebak caleg dan timsesnya dalam keadaan dilema tahanan. Caleg merasa akan kalah bertarung jika dia tak menyuap pemilih, sedangkan lawan-lawannya aktif melakukan praktik jual beli suara. Manuver lawan, terutama di ujung pertarungan, menimbulkan kepanikan sehingga mendorong caleg melakukan langkah serupa. Mereka tak lagi memperhitungkan apakah politik uang berdampak besar atau kecil dalam meraup dukungan. Yang ada di benak mereka adalah politik uang dilihat sebagai instrumen untuk menetralkan “serangan” lawan. Oleh karena, banyak responden survei caleg dan timses yang mengatakan politik uang sebagai mekanisme “menjaga basis,” “agar pemilih yang sudah mereka pelihara tidak lari,” dan lain-lain.

Grafik 2. Apakah timses lain juga menyebar amplop? (%)



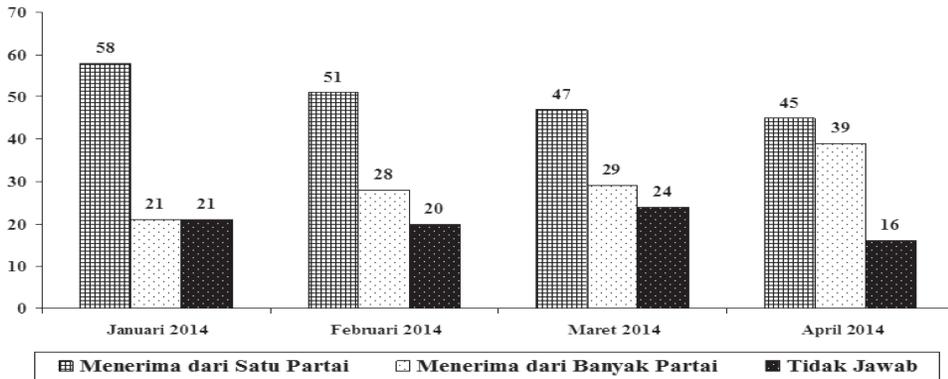
Sumber : Survei tim sukses yang dilakukan penulis

Karena kepanikan yang melanda sebagian besar caleg, maka di hari-hari jelang pemilihan semakin banyak timses yang menyebar amplop secara membabi buta. Studi ini menemukan makin banyaknya pemilih yang menerima amplop ganda (*multiple payment*) menjelang pemilu.

Dalam survei pemilih yang Penulis lakukan, responden dibolehkan menjawab lebih dari satu jawaban tentang pihak mana yang menawari jual beli suara. Karena itu, berapa banyak pemilih yang mendapat pemberian ganda lebih dari satu pihak bisa diestimasi. Kebetulan Penulis memiliki data survei-survei pra-pemilu yang juga menggunakan metodologi dan pertanyaan yang sama dengan survei paska-pemilu. Grafik 3 menunjukkan bahwa semakin dekat dengan Hari-H, semakin besar potensi pemilih mendapat pemberian ganda. Dari 33% yang mengaku menerima uang dalam survei paska-Pileg 2014, 39% di antara mereka mengaku menerima suap lebih dari satu partai. Proporsi penerima amplop ganda di April 2014 ini meningkat dibanding Maret (29%) dan Januari (21%). Perlu diingat, bentuk dan *wording* pertanyaan yang digunakan adalah amplop ganda yang dilakukan antar partai politik dan bukan antar caleg dalam satu partai politik. Faktanya, pemberian ganda antar caleg dalam satu partai politik sangat mungkin

terjadi dalam sistem proporsional terbuka, di mana pertarungan internal partai menjadi fitur utamanya.

Grafik 3. Seberapa banyak amplop ganda yang diterima pemilih? (%)



Sumber : Survey nasional bulan Januari, Februari, Maret dan April 2014

Fakta di atas menunjukkan kuatnya cengkeraman dilema tahanan (*prisoner's dilemma*) dalam menjelaskan maraknya politik uang di Indonesia. Caleg sebenarnya sadar bahwa politik uang adalah strategi yang rawan kebocoran, tapi mereka tak punya pilihan lain ketika caleg lain juga melakukan hal yang sama. Dalam hal ini, politik uang dianggap sebagai strategi jitu dalam menghadang usaha caleg lawan yang intensif melakukan praktik pembelian suara. Dalam kerangka dilema tahanan ini, caleg melakukan politik uang bukan semata-mata untuk “membeli” suara, tapi lebih dalam usaha menetralkan manuver lawan yang agresif melakukan politik uang. Politik uang memang bukan garansi kemenangan, tapi jika tidak melakukan strategi tersebut caleg merasa sudah pasti akan kalah. Sistem pemilu yang mendorong para calon (*candidate-centred voting*) makin menjebloskan caleg dalam situasi *zero-sum game* yang membuat mereka akan melakukan segala cara dalam rangka mengalahkan rival separtainya.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Pada pemilu pertama pasca-Soeharto jatuh, praktik jual beli suara hampir nyaris tak terdengar di Pileg 1999. Pada saat itu kita menggunakan sistem proporsional tertutup yang meminimalisir penggunaan strategi klientelistik karena pertarungan lebih terjadi di tingkat partai. Pada Pileg 2004, politik uang juga belum menjadi taktik yang populer di kalangan caleg ketika kita memakai sistem proporsional semi-terbuka.

Meski pemilih mulai diberikan kesempatan memilih caleg secara langsung pada Pileg 2004, praktik politik uang belum terjadi secara masif karena sistem ini memberikan peluang bagi caleg dengan nomor urut topi. Peran partai politik masih terlihat dalam menentukan lolos-tidaknya caleg sesuai nomor urut.

Potret persaingan berubah drastis sejak sistem proporsional terbuka penuh diterapkan beberapa bulan sebelum Pileg 2009. Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) menerapkan sistem suara terbanyak membuat caleg memiliki insentif menggunakan politik uang untuk mengejar suara personal. Namun, karena keterbatasan waktu, sejak keputusan MK ditetapkan banyak caleg yang tak sempat mengubah haluan strategi elektoral mereka. Terbukti hanya sekitar 10% pemilih yang mengaku disasar politik uang di Pileg 2009. Pada Pileg 2014, para caleg sudah jauh-jauh hari mempersiapkan pendekatan personal, termasuk dengan memakai taktik jual beli suara. Akibatnya insiden politik uang meningkat lebih dari tiga kali lipat dan menempatkan Indonesia ke peringkat ketiga negara di dunia yang pemilunya paling banyak diwarnai suap dalam pemilu. Caleg juga mengeluarkan biaya politik yang besar dalam rangka menjalankan operasi politik uang ini.

Studi ini telah menunjukkan bahwa politik uang bukan hanya meniscayakan sumberdaya yang besar, tapi efektivitasnya di lapangan juga sering dihantui oleh malpraktik (*agency problems*). Timses seringkali berlaku curang dalam mendistribusikan imbalan material kepada pemilih. Saat yang sama, salah sasaran juga sering mewarnai operasi politik uang. Alih-alih menysasar pemilih loyal yang dianggap bisa diandalkan dukungannya, banyak caleg dan timses yang malah memberikan imbalan materi ke pemilih mengambang yang tak bisa dipastikan dukungan elektoral ke caleg yang memberikan uang. Hal ini disebabkan oleh sedikitnya jumlah pemilih partisan yang loyal dan itupun diperebutkan oleh para caleg dalam satu partai politik, terutama dalam konteks sistem proporsional terbuka. Definisi loyal dan pemilih basis di Indonesia juga bersifat ambigu sehingga caleg dan timses suka mencampuradukkan antara kecenderungan partisan dengan jaringan personal.

Problematika politik uang inilah yang mengakibatkan efek elektoralnya tampak tak terlalu besar. Studi ini menunjukkan “hanya” 10,2% pemilih yang pilihannya dipengaruhi oleh politik uang. Uniknya, terlepas dari masalah distribusi di lapangan dan efek pilihan yang “terbatas”, banyak caleg yang tetap ngotot memakai strategi politik uang. Lagi-lagi sistem proporsional terbuka berkontribusi mendorong para caleg meluncurkan paket jual beli suara. Rata-rata selisih kemenangan caleg untuk menyingkirkan rival separtainya hanya 1,65%. Dalam sistem pemilu yang meniscayakan persaingan internal yang ketat, terlepas dari inefisiensi dan efek politik uang yang terlihat kecil, strategi politik uang dianggap bisa menjadi solusi bagi para caleg untuk meningkatkan prospek kemenangannya. Dalam kompetisi internal partai

yang tinggi, efek politik uang sekitar 10% tadi lebih dari cukup bagi seorang caleg untuk menyingkirkan rival terdekat dalam satu partai. Dilema tahanan juga membuat para caleg terjebak dalam lingkaran setan politik uang.

Untuk itu, studi ini merekomendasikan perubahan desain institusional, penegakan hukum, dan pendidikan kewargaan dalam rangka mengurangi praktik politik uang:

1. Perubahan sistem pemilu dari proporsional terbuka ke proporsional tertutup. Timor-Leste adalah contoh menarik bagaimana sistem proporsional tertutup mengurangi insentif partai politik atau caleg dalam memakai taktik suap di pemilu. Meskipun *demand-side* pemilih Timor-Leste terhadap politik uang termasuk tinggi di mana 33% warga menilai politik uang itu wajar dalam Pileg 2017, insiden politik uang di negara tersebut sangat jarang terjadi. Hanya 4% pemilih yang mengaku disasar politik uang. Hal ini terjadi karena sistem proporsional tertutup yang dipakai Timor-Leste menjadikan partai politik sebagai pemain utamanya. Akibatnya *supply-side* politik uang menjadi terbatas. Tentu sistem proporsional tertutup bukannya tanpa cela. Pada Pileg 1999 di Indonesia, sistem ini terbukti mendorong oligarki elit dan praktik suap di tingkat elit guna mendapat nomor urut jadi. Namun, paling tidak sistem proporsional tertutup mampu mengisolasi insiden politik uang di tingkat massa, meningkatkan peran partai politik dalam pertarungan elektoral dan ujungnya mampu meningkatkan pelembagaan partai politik. Guna mereduksi oligarki elit, sistem proporsional tertutup bisa dibarengi dengan *primary election* atau konvensi di internal partai politik untuk menyaring caleg yang kredibel sembari mengurangi oligarki dan praktik suap di tingkat elit.
2. Sistem pemilu distrik juga bisa menjadi pilihan. Studi telah menunjukkan bahwa sistem distrik, terutama yang bercirikan *single member constituency*, mendorong pertanggungjawaban politik ke konstituen lebih besar dan terbukti mengurangi politik uang (contohnya, Maisrikrod 2002, 196). Ini terjadi karena hanya satu wakil yang terpilih dalam satu dapil sehingga insentif melakukan politik uang semakin berkurang. Sistem distrik juga menggunakan *the winner takes all* di mana caleg yang mendapat suara terbanyaklah yang mewakili dapil tanpa memperhitungkan selisih perolehan suara. Intinya, karena dalam sistem distrik hanya satu wakil yang terpilih dalam satu dapil, maka insentif caleg dalam menggunakan politik uang, sebagaimana terjadi dalam sistem *multi-member constituency*, menjadi berkurang drastis.
3. Jika sistem proporsional terbuka seperti sekarang ini tetap dipertahankan, maka perlu redesain elektoral yang memungkinkan sistem bisa menjadi disinsentif bagi para caleg untuk melakukan politik uang. Salah satunya dengan cara mengurangi *district magnitude*. Secara teoretik, semakin besar kursi yang diperebutkan dalam sebuah dapil, maka caleg hanya memerlukan suara yang tak terlalu banyak guna

memperoleh kursi, dan karenanya mereka menebusnya dengan cara melakukan politik uang (Carey dan Shugart 1995; Chang 2005). Sebaliknya, semakin sedikit kursi yang diperebutkan dalam sebuah dapil, maka semakin berkurang insentif melakukan politik uang. Hal ini karena dalam *district magnitude* yang kecil, semakin besar suara yang mereka perlukan untuk mendapatkan kursi.

4. Politik uang akan merajalela jika tidak ada penegakan hukum. Berdasarkan puluhan caleg tingkat DPR RI yang Penulis wawancarai, sebagian besar mengatakan bahwa praktik ini marak karena yakin tidak ada sanksi tegas bagi para pelakunya. Perlu sanksi yang tegas dan berat sebagai efek jera kepada pelaku dan memberi sinyal kepada para caleg bahwa mereka takkan dibiarkan jika melakukan politik uang.
5. Mengingat *demand-side* pemilih terhadap politik uang yang tinggi, perlu pendidikan pemilih secara sistematis agar warga tidak toleran terhadap praktik ini. KPU, Bawaslu, media massa, dan LSM harus bersinergi melakukan pendidikan politik kepada warga tentang bahaya politik uang, terutama kemungkinan terjadinya apa yang disebut Stokes (2005) sebagai akuntabilitas terbalik (*perverse accountability*). Dalam demokrasi, rakyatlah yang berhak menuntut pertanggungjawaban politisi. Tapi jika politisi telah membeli suara, maka pemilihlah yang justru dimintai pertanggungjawaban karena mereka sudah menukar mandat demokratik yang mereka miliki dengan harga yang murah. ■

Referensi

- Banegas, R. 1998. "Marchandisation du vote, citoyennete et consolidation democratique au Benin." *Politique Africaine*, Vol. 69, No. 1, hal. 75-88.
- Bratton, M. 2008. "Vote buying and Violence in Nigerian Election Campaigns." *Electoral Studies*, Vol. 27, No. 4, hal. 621-632.
- Carey, J. dan Shugart, M.S. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies*, Vol. 14, No. 4, hal. 417-435.
- Chang, E.C.C. 2005. "Electoral Incentives for Political Corruption under Openlist Proportional Representation." *Journal of Politics*, Vol. 67, No. 3, hal. 716-730.
- Corstange, D. 2012. "Vote Trafficking in Lebanon." *International Journal Middle East Studies*, Vol. 44, hal. 483-505.
- De Jonge, C.P.K. 2015. "Who Lies about Electoral Gifts? Experimental Evidence from Latin America." *Public Opinion Quarterly*, Vol. 79, No. 3, hal. 710-739.
- Gonzalez-Ocantos, E., de Jonge, C.K., Meléndez, C., Osorio, J., dan Nickerson, D.W. 2012. "Vote Buying and Social Desirability Bias: Experimental Evidence from Nicaragua." *American Journal of Political Science*, Vol. 56. No. 1, hal. 202-217.
- Grossman, G.M. dan Helpman, E. 1996. "Electoral Competition and Special Interest Politics." *Review of Economic Studies*, Vol. 63, hal. 265-286.
- Jensen, P.S. dan Justesen, M.K. 2014. "Poverty and Vote Buying: Survey-based Evidence from Africa." *Electoral Studies*, Vol. 33, hal. 220-232.
- Maisrikrod, S. 2002. "Political Reform and the New Thai Electoral System." Dalam J.F. Hsieh dan D. Newman (eds). *How Asia Votes*. New York: Chatham House.
- Manzetti, L. dan Wilson, C. 2009. "Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support? Dalam C. Blake dan S. Morris (eds.) *Corruption and Democracy in Latin America*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Muhtadi, B. 2015. "Money Politics and the Prisoner's Dilemma." *New Mandala*. 19 November.
- _____. 2018. "Buying Votes in Indonesia: Partisans, Personal Networks, and Winning Margins." A PhD thesis for the degree of doctor of philosophy, The Australian National University.
- Stokes, S.C. 2005. "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina." *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3.
- Triantini, Z.E. 2016. "Blora, Central Java: Local Brokers and Vote Buying."

- Dalam E. Aspinall dan M. Sukmajati (eds.) *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots*. Singapore: NUS Press.
- Verba, S., dan Nie, N. 1995. "Beyond SES: A Resource Model of Political Participation." *American Political Science Review*, Vol. 89, hal. 271-294.
- Vicente, P.C. 2014. "Is Vote-buying Effective? Evidence from a Field Experiment in West Africa." *The Economic Journal*, 124 (575).



Bab 6

Analisis Dana Kampanye Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD): Kasus di Tujuh Provinsi dalam Pemilu 2014

**Aditya Perdana dan
Harlitus Berniawan Telaumbanua**

Dalam pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) yang berlangsung setiap lima tahunan di Indonesia, salah satu isu yang selalu muncul adalah akuntabilitas pembiayaan kampanye para calon legislatif dan calon presiden/wakil presiden. Meskipun regulasi tentang pembiayaan kampanye telah diatur sedemikian rupa dan aspek teknis pelaporan dana kampanye juga merupakan bagian dari kewajiban setiap calon, namun publik belum sepenuhnya percaya tentang akuntabilitas laporan tersebut. Ketidakpercayaan muncul disebabkan bahwa setiap calon, termasuk calon DPD, tidak sepenuhnya mampu terbuka dan menjelaskan siapa dan berapa nominal dukungan dana dari para sponsor mereka.

Dalam konteks akuntabilitas tersebut, ada dua hal yang biasanya disorot oleh publik. Pertama, apakah seorang calon membiayai seluruh kegiatan pencalonannya dari kantongnya sendiri ataukah ada kontribusi dari pihak lain terutama dari partai politik. Kedua, mengapa para calon tidak mampu menjelaskan soal detail pembiayaan (*spending funds*) sesuai dengan apa yang diminta oleh undang-undang. Meskipun laporan tersebut dilakukan sepenuhnya oleh para calon, namun masalah seriusnya adalah keabsahan laporan tersebut dipertanyakan manakala adanya ketidaksinkronan laporan resmi dengan biaya riil yang ada. Misalkan dalam laporan formal sebanyak sejumlah rupiah, namun sesungguhnya dalam hitungan yang nyata bisa mencapai 10 kali lipat daripada yang dilaporkan secara resmi.

Oleh karena itu, para ilmuwan politik yang mengamati pemilu di Indonesia

selalu merasakan kesulitan untuk menjelaskan pertanyaan penting dalam studi kepemiluan, yaitu berapa biaya kampanye seorang caleg untuk menang? Berapa juga pembiayaan seorang calon sehingga ia kalah? Hal ini penting dan menarik dilihat karena pembiayaan pemilu menentukan juga karakter pemilih dan peserta pemilu dengan berbagai kompleksitas dan dinamika yang terjadi. Pembiayaan juga sebenarnya menyangkut bagaimana uang dan politik dapat berinteraksi bagi kepentingan publik. Pada saat yang bersamaan, kalkulasi tentang biaya menang dan kalah tersebut akan menjadi diskusi yang menarik dalam konteks praktis sebagai bagian kemenangan pemilu. Pembiayaan pemilu juga ditentukan oleh pergerakan ekonomi di masyarakat karena arena kompetisi ini sebenarnya menumbuhkan daya jual beli bagi masyarakat. Dan terakhir, dari sisi regulasi, persoalan taat asas dan aturan yang berlaku juga dapat dipertimbangkan untuk melakukan revisi atau perubahan kebijakan.

Studi pembiayaan kampanye di Indonesia tidaklah banyak. Hal yang sama juga terkait dengan studi tentang Pemilu DPD. Padahal pemilu DPD dan DPR menggunakan sistem pemilu yang berbeda, yaitu mayoritas jamak dan keterwakilan proporsional. Dikaitkan dengan pembiayaan dalam pemilu, tentu para calonnya pun juga memiliki strategi yang berbeda. Dalam konteks ini, artikel ini menjadi salah satu studi yang menarik dan penting dalam melihat kelangkaan riset yang menyangkut pembiayaan kampanye bagi calon anggota DPD.

Dengan fokus pada Pemilu DPD 2014 yang lalu, artikel ini ingin menjawab tentang bagaimana jumlah dan nominal pembiayaan calon anggota DPD dapat dimanfaatkan untuk usaha pemenangan kursi dari setiap calon. Data yang dapat dikumpulkan dalam artikel ini hanya mencakup tujuh provinsi, yaitu Sumatera Selatan, Lampung, Bengkulu, Kepulauan Riau, Sumatera Utara, DKI Jakarta, dan Jawa Tengah. Studi ini memiliki tantangan dalam pengumpulan data primer, yaitu laporan dana kampanye yang sudah diaudit oleh kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU RI. Meskipun laporan audit tersebut pernah ditayangkan dalam website resmi KPU RI, namun usaha kami untuk mendapatkan laporan lengkap di seluruh Indonesia tidak dapat terpenuhi. Oleh karena itu, studi ini hanya mampu menjangkau tujuh provinsi dengan laporan audit yang terbilang lengkap dan disertai analisa profil dari para calon DPD yang berhasil menang dengan pengeluaran dana kampanye yang ada.

Dana kampanye dalam pemilu di Indonesia

Menurut Mietzner (2015), saat ini tren global memperlihatkan dua indikasi dalam pemilu dan demokrasi, yakni meningkatnya biaya kampanye elektoral seiring dengan penggunaan iklan media sebagai strategi menggaet pemilih dan matinya partai politik berbasis massa. Kedua hal ini menunjukkan bahwa partai politik akan lebih mendorong kerja tim di luar partai politik. Strategi partai politik tidak lagi

dirancang dan dilakukan oleh anggotanya, tetapi ditentukan oleh konsultan politik yang mahal. Bahkan konsultan politik tersebut telah menyiapkan tim yang berbeda dari struktur yang disiapkan oleh partai atau kandidat. Di sisi lain, hal yang menarik diperhatikan adalah bahwa sumber pendanaan partai politik tidak terorganisir secara baik di banyak tempat. Oleh karena itu, bagi sebagian para calon merasa bahwa kebutuhan pemenangan hanya perlu dilakukan oleh timnya sendiri, tanpa merasa perlu melibatkan organ struktur partai politik.

Dalam konteks Indonesia terkini, Mietzner (2015) mencatat bahwa ada lima konsekuensi dari tidak adanya sistem pendanaan partai yang modern. Pertama, munculnya oligarki di pucuk pimpinan partai politik karena peran besarnya untuk membiayai seluruh aktifitas partai politik. Kedua, legislator terpilih menjadi sumber pemasukan partai politik, baik melalui pemotongan gaji maupun melalui janji pihak ketiga yang proyeknya dikawal dan disetujui. Ketiga, kementerian tertentu yang dikuasai oleh partai politik tertentu dijadikan sapi perah. Beberapa kasus korupsi seperti kasus impor daging sapi dan pengadaan Al-Quran menjadi contoh nyata fenomena ini. Keempat, di tingkat lokal partai politik mencari uang dengan menjual peluang kekuasaan eksekutif bagi kandidat non partai yang mampu membayar mahar politik. Kelima, bagi partai politik penguasa, ada peluang menggunakan anggaran negara untuk tujuan politik dengan strategi *pork barrel*.

Persoalan dalam pendanaan partai politik yang disebut di atas semakin parah seiring dengan diterapkannya sistem proporsional daftar terbuka dalam pemilu. Artinya, calon lebih memperhatikan keterpilihan dirinya sendiri ketimbang kemenangan terhadap partainya seperti telah diuraikan di Bab 4 buku ini. Dalam konteks pembiayaan kampanye, tidaklah heran bila masing-masing calon berjuang mengumpulkan dana bagi dirinya sendiri, tanpa memperhatikan partai politiknya sendiri. Padahal seorang calon tidak bisa mencalonkan dirinya tanpa bantuan dan dorongan dari partai politik dalam pemilu DPR. Tentu saja, hal yang berbeda dapat terjadi dalam pencalonan anggota DPD yang dilakukan dengan mekanisme independen dan tanpa ikatan dengan partai politik.

Pileg di Indonesia, yaitu DPR dan DPD, menggunakan sistem yang berbeda. Pemilu DPR, baik itu di nasional, ataupun provinsi serta kabupaten/kota, menggunakan sistem proporsional representasi dengan daftar terbuka. Sistem pemilihan anggota DPD tidaklah tergantung kepada partai politik, melainkan lebih mengedepankan aspek personalisasi kandidat karena menggunakan *block votes sistem*. Sistem ini memungkinkan seorang calon dapat memperoleh suara terbanyak dan hanya ada empat terbanyak di setiap provinsi yang dapat dinyatakan sebagai pemilik kursi dari daerah tersebut. Oleh karena sistem pemilu yang berbeda dengan DPR tersebut, maka seorang calon anggota DPD pun sebenarnya memiliki tantangan untuk memperoleh suara

terbanyak yang dapat melampaui suara partai politik di daerah pemilihan tersebut. Bahkan seorang calon terpilih DPR pun belum tentu dapat menyamai perolehan suara seorang calon anggota DPD, manakala jangkauan daerah pemilihannya pun berbeda. Jangkauan daerah pemilihan DPR hanya mencakup 2-3 kabupaten/kota di satu provinsi. Sementara daerah pemilihan untuk DPD adalah satu provinsi.

Banyak literatur tentang pemilu di Indonesia, seperti Fukuoka dan Thalang (2014) serta Dettman, Piepinsky & Pierskalla (2017), mendiskusikan tentang DPR dengan kekuatan partai politiknya. Namun, masih sedikit yang membicarakan DPD (lihat Rich 2011, 2013). Studi Jaweng et. al (2006) juga lebih mengenalkan bagaimana lembaga legislatif baru bernama DPD. Bahkan studi Rich (2013) lebih banyak menyorot tentang bagaimana DPD dilihat dalam kerangka diskursus desentralisasi politik dan mekanisme pembentukan yang terpisah dari MPR. Bukan dalam aspek pemilunya. Sementara itu, studi tentang pembiayaan kampanye di Indonesia pun juga relatif langka. Meskipun ada beberapa studi tentang pembiayaan partai politik seperti Mietzner (2015) yang menekankan pembiayaan partai politik dalam pileg dan dikaitkan dengan maraknya korupsi politik yang dilakukan oleh anggota DPR. Di samping itu, studi Wulandari dan Supriyanto (2013) mengenai aspek formalitas pembiayaan pemilu. Sedangkan studi Ufen (2015) mendiskusikan fenomena global dalam pembiayaan politik yang dibagi dalam sumber pembiayaan dan bagaimana para aktor politik di negara-negara Asia, termasuk Indonesia memaksimalkan pembiayaan tersebut.

Dalam konteks itu, pembiayaan kampanye pemilu DPD tentu berbeda. Karakternya lebih mengedepankan personal votes dimana seorang calon mempertimbangkan untuk meraih suara sebanyak-banyaknya dengan jejaring yang dia miliki (Allen 2015)¹. Meskipun pemilu DPR pun sebagian mengadopsi karakter *personal votes* ini, namun peran partai politik tetap signifikan dalam pengaturan dalam pencalonan. Sementara seorang calon DPD bersikap independen terhadap posisi politiknya dalam pencalonan dan juga termasuk dalam pembiayaannya secara mandiri. Oleh karena itu, studi ini dapat berkontribusi dalam studi kepemiluan kontemporer di Indonesia, terlebih dalam pembiayaan kampanye para calon anggota DPD yang tentu menggunakan sistem pemilu yang berbeda dengan DPR.

Regulasi tentang dana kampanye Pemilu DPD RI

Bila merujuk kepada aturan pemilu sejak 2004, pendanaan kampanye pemilu memang sudah menjadi perhatian secara serius, tak terkecuali DPD. Namun, apabila diperhatikan detailnya, ada beberapa perubahan mendasar tentang sumber pendanaan. Larangan pendanaan adalah sebagian isu yang juga penting diperhatikan oleh

¹ Allen (2015) menyebutkan bahwa karakter pemilu di Indonesia lebih kepada personal votes. Sayangnya, referensi Allen ini lebih merujuk kepada sistem pemilu DPR dengan keterwakilan proporsional berdasarkan daftar terbuka. Sebenarnya dalam aspek individualnya, karakter ini pun juga mirip dengan pemilu DPD. Hanya saja Pemilu DPR masih mengedepankan peran partai politik kepada pemilih.

penyelenggara pemilu. Bahkan secara teknis, Pileg 2014 pun memberi kesempatan pihak independen, seperti kantor akuntan publik untuk benar-benar dilibatkan secara matang dan serius, meskipun tidak ada tindak lanjut dari pengumuman yang melibatkan pihak eksternal.

Berdasarkan tabel 1 di bawah, beberapa isu yang penting mengatur tentang pembiayaan kampanye berdasarkan UU Pemilu dalam kurun 2004-2014 adalah sumber pendanaan, larangan sumbangan, rekening dan saldo awal, format pembukuan, audit, dan pengumuman/laporan yang harus disampaikan oleh para calon. Ada pergeseran substansial untuk mengatur pendanaan kampanye dalam pemilu, termasuk dalam hal ini juga berlaku bagi calon anggota DPD. Pada Pileg 2004, jumlah nominal sumbangan yang diatur masih terbilang kecil, namun di tahun 2014 sudah terbilang besar sebanyak maksimal Rp 250 juta. Rekening dan saldo awal serta format pembukuan pun tidak diatur di tahun 2004, namun di tahun 2014 pun diatur secara detail. Artinya, regulasi pembiayaan kampanye ini sudah sangat detail dan jelas dengan rambu-rambu yang ada. Dari sisi instrumen regulasinya, pembiayaan kampanye sudah dibangun dengan baik.

Tabel 1. Isu yang Relevan Dalam Pendanaan Kampanye di Pemilu 2004-2014

Isu	Pemilu 2014	Pemilu 2009	Pemilu 2004
Sumber pendanaan	<ul style="list-style-type: none"> • Calon • Sumbangan sah 	<ul style="list-style-type: none"> • Calon • Sumbangan sah 	<ul style="list-style-type: none"> • Calon • Sumbangan sah
Larangan sumbangan	<ul style="list-style-type: none"> • Sumbangan perseorangan maksimal Rp 250 juta • Sumbangan kelompok, perusahaan, badan usaha non pemerintah maksimal Rp 500 juta 	<ul style="list-style-type: none"> • Sumbangan perseorangan maksimal Rp 250 juta • Sumbangan kelompok, perusahaan, badan usaha non pemerintah maksimal Rp 500 juta 	<ul style="list-style-type: none"> • Sumbangan perseorangan maksimal Rp 100 juta • Sumbangan usaha swasta maksimal Rp 750 juta
Rekening dan saldo awal	<ul style="list-style-type: none"> • Rekening khusus dana kampanye • Rekening dan saldo awal dilaporkan kepada KPU Provinsi 14 hari sebelum kampanye rapat umum 	<ul style="list-style-type: none"> • Rekening khusus dana kampanye • Rekening dan saldo awal dilaporkan kepada KPU Provinsi 7 hari sebelum kampanye rapat umum 	(tidak diatur)

<p>Format pembukuan</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pembukuan terdiri atas penerimaan dan pengeluaran • Pembukuan dibuka sejak 3 hari setelah ditetapkan sebagai peserta pemilu, dan ditutup 1 minggu sebelum penyampaian laporan dana kampanye ke kantor akuntan publik 	<ul style="list-style-type: none"> • Pembukuan terdiri atas penerimaan dan pengeluaran • Pembukuan dibuka sejak 3 hari setelah ditetapkan sebagai peserta pemilu, dan ditutup 1 minggu sebelum penyampaian laporan dana kampanye ke kantor akuntan publik 	<ul style="list-style-type: none"> • Format pembukuan terdiri atas penerimaan dan pengeluaran disertai daftar penyumbang Rp 5 juta ke atas • Tidak diatur pembukuan dan penutupan laporan pembukuan, tetapi dalam jangka maksimal 60 hari setelah pemungutan suara, laporan keuangan harus diserahkan kepada kantor akuntan publik
<p>Audit</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Laporan dana kampanye diaudit oleh kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU • Laporan dana kampanye diserahkan kepada kantor akuntan publik paling lambat 15 hari setelah pemungutan suara • Kantor akuntan publik melaporkan hasil audit ke KPU, KPU provinsi dan KPU Kab/kota selambatnya 30 hari setelah laporan dana kampanye diserahkan partai politik 	<ul style="list-style-type: none"> • Laporan dana kampanye diaudit oleh kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU • Laporan dana kampanye diserahkan kepada kantor akuntan publik paling lambat 15 hari setelah pemungutan suara • Kantor akuntan publik melaporkan hasil audit ke KPU, KPU provinsi dan KPU Kab/kota selambatnya 30 hari setelah laporan dana kampanye diserahkan partai politik 	<ul style="list-style-type: none"> • Laporan dana kampanye diaudit oleh kantor akuntan publik yang terdaftar • Kantor akuntan publik menyelesaikan audit selambat-lambatnya 30 hari sejak laporan dana kampanye diserahkan partai politik • Kantor akuntan publik melaporkan hasil audit ke KPU selambat-lambatnya 7 hari setelah diaudit
<p>Pengumuman</p>	<ul style="list-style-type: none"> • KPU menyerahkan hasil audit kepada peserta pemilu DPD paling lambat 7 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik • KPU mengumumkan hasil audit laporan dana kampanye selambat-lambatnya 10 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik 	<ul style="list-style-type: none"> • KPU menyerahkan hasil audit kepada peserta pemilu DPD paling lambat 7 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik • KPU mengumumkan hasil audit laporan dana kampanye selambat-lambatnya 10 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik 	<p>(tidak diatur)</p>

Sumber: Wulandari dan Supriyanto (2013)

Sekilas tentang Pemilu DPD

Salah satu kamar dalam lembaga legislatif di Indonesia setelah reformasi 1998 adalah DPD. Kamar ini sebenarnya tidak relatif baru. Pada era Suharto, kamar ini merupakan terwujud dalam Utusan Daerah yang dipilih dan ditunjuk oleh DPRD provinsi yang berfungsi sebagai perwakilan daerah di lembaga MPR. Namun, sejak tahun 2004, berdasarkan amandemen UUD 1945, kamar Utusan Daerah tersebut dirubah fungsi dan cara pemilihannya.

Kalau pada masa Orde Baru, kamar Utusan Daerah hanya sekedar mewakili dan menyampaikan aspirasi daerah, maka sejak tahun 2004 DPD menjadi satu kamar yang setara dengan DPR karena dapat menjalankan fungsi-fungsi pengawasan, legislasi dan anggaran. Sayangnya, fungsi legislasi DPD memiliki keterbatasan, yaitu tidak mampu melakukan pembahasan dan pengesahan terhadap pembentukan sebuah undang-undang. DPD hanya dapat memberikan rekomendasi kepada DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang yang terkait dengan desentralisasi dan pemerintahan daerah.

Sementara itu, anggota DPD pun dipilih secara langsung oleh rakyat dengan mekanisme pemilu, seperti layaknya DPR. Bukan melalui penunjukan seperti dalam era sebelumnya. Dalam pemilu DPD, setiap provinsi mengajukan 4 nama calon anggota DPD dengan suara terbanyak dalam daftar di setiap provinsi. Seorang calon anggota DPD pun tidak diperkenankan sebagai anggota dari partai politik. Hal ini yang mendasari perbedaan antara kedua lembaga legislatif ini, manakala DPD merupakan perwakilan langsung dari rakyat dari setiap provinsi tanpa ikatan dengan partai politik manapun. Hal yang juga berbeda dalam mekanisme pencalonan, seorang calon anggota DPD harus mampu mengumpulkan sejumlah suara dukungan dari masyarakat yang harus dibuktikan dengan fotokopi identitas dan tanda tangan dari yang bersangkutan. Oleh karena itu, seorang calon anggota DPD memang harus menyiapkan dirinya secara mandiri dan tanpa ketergantungan dengan pihak manapun, termasuk dalam hal ini soal pembiayaan kampanye setiap orang.

Dalam sistem pemilu yang berbeda dengan DPR, seorang calon anggota DPD tentu harus mempertimbangkan kemampuannya dalam mobilisir pembiayaan kampanye agar sukses mendulang suara secara maksimal. Namun demikian, seorang calon anggota DPD pun juga dituntut memiliki modal sosial dan popularitas yang luas manakala jangkauan daerah pemilihannya yang luas dan berbeda dengan dapilnya DPR. Oleh karena calon anggota DPD merupakan kandidat perseorangan dan tidak berafiliasi dengan partai politik, maka tentu pencalonan anggota DPD memiliki makna yang berbeda dengan pencalonan anggota DPR yang memiliki ketergantungan dengan partai politik. Seorang anggota DPD dapat meraih suara sebanyak-banyaknya dengan bantuan tim yang dibentuk oleh mereka sendiri. Sebaliknya, seorang anggota

DPR harus mampu menjaga keseimbangan antara tim yang dibentuk sendiri dengan tim dan struktur partai politik di berbagai tingkat yang tentu dapat membantu dalam memaksimalkan peroleh suara untuk partai politik dan calon.

Latar Belakang Calon

Sejak pembentukannya di tahun 2004, keanggotaan DPD memang terlihat tidak banyak perubahan signifikan. Jumlah laki-laki yang menjadi anggota DPD lebih mendominasi dibandingkan perempuan. Namun demikian, apabila data ini dibandingkan dengan keanggotaan DPR dalam periode yang sama, maka dapat dikatakan jumlah perempuan DPD lebih banyak. Dalam periode 2014-2019, jumlah anggota DPR perempuan sebanyak 18%, sementara dari DPD sebanyak 26%.

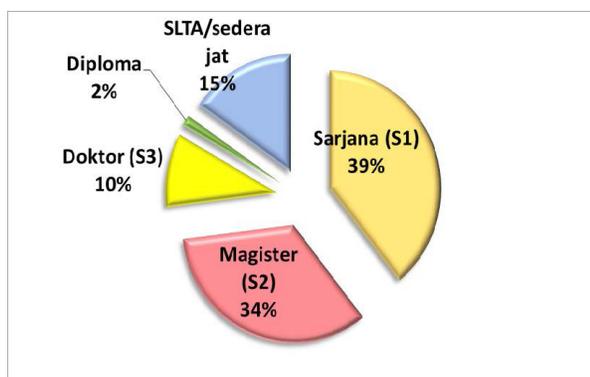
Tabel 2. Prosentasi Jenis Kelamin Anggota DPD Periode 2014-2019

Tahun	Prosentasi Laki-laki	Prosentase Perempuan
2004	80,2	19,8
2009	71,2	28,8
2014	74,2	25,8

Sumber: www.dpd.go.id

Sementara itu, dari sisi pendidikan yang diperoleh oleh anggota DPD pada periode 2014-2019, maka dapat dikatakan bahwa sebagian besar anggota DPD berpendidikan sarjana ke atas. Sebanyak 39% memiliki gelar sarjana S1, 34% memiliki gelar magister dan 10% bergelar doktor. Artinya, anggota DPD berasal dari kalangan berpendidikan tinggi dan memiliki kemampuan dan pengetahuan yang mumpuni.

Gambar 1. Jenis Pendidikan Anggota DPD Periode 2014-201



Sumber : PUSKAPOL UI (2014)

Dari sisi pekerjaan sebelum menjadi anggota DPD RI, sebanyak 19,8% dari anggota DPD periode 2014-2019 adalah pengusaha/wiraswasta. Sebanyak 19% merupakan mantan anggota DPR/DPRD dan sebanyak 15% berprofesi sebagai dosen. Data ini sebenarnya ingin mengonfirmasi bahwa kelompok pengusaha dan politisi lokal yang ingin berpindah kamar adalah mereka yang duduk di DPD saat ini.

Tabel 3. Latar Belakang Pekerjaan Anggota DPD RI
Periode 2014-2019

No	Latar Belakang Pekerjaan	Perempuan (%)	Laki-laki (%)	Total (%)
1	PNS	0	6.4	4.8
2	Dosen	25	11.7	15.1
3	Pengusaha/Wiraswasta	18.8	20.2	19.8
4	Karyawan Swasta	15.6	11.7	12.7
5	Aktivis LSM	12.5	1.1	4
6	Pemuka Agama	3.1	3.2	3.2
7	Anggota DPR/DPRD	18.8	19.1	19
8	Seniman	0	3.2	2.4
9	Kepala Daerah	0	3.2	2.4
10	Profesional (Pengacara, Peneliti, Dokter, dsb.)	6.2	6.4	6.4
11	Lainnya	0	13.8	10.3

Sumber: PUSKAPOL UI (2014)

Penjabaran di atas juga tergambar dari profil calon anggota DPD terpilih di tujuh provinsi yang menjadi basis data primer kami, yakni Sumatera Selatan, Lampung, Bengkulu, Kepulauan Riau, Sumatera Utara, DKI Jakarta, dan Jawa Tengah.

Berdasarkan penelusuran informasi yang kami lakukan, ada empat hal yang dapat dijelaskan dari profil 28 orang anggota DPD di tujuh provinsi tersebut (lihat Tabel. 4), yaitu:

1. terdapat sebanyak 10 dari 28 anggota DPD lintas provinsi tersebut yang merupakan petahana DPD dari periode sebelumnya. Bahkan beberapa orang telah lebih dari dua kali menjabat dalam posisi tersebut;
2. terdapat sebanyak 9 dari 28 orang yang merupakan mantan anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Bahkan ada satu orang yang merupakan mantan walikota di Provinsi Bengkulu. Dalam konteks ini, hampir setengah calon yang terpilih pernah menjadi politisi partai politik dan pernah bertarung dalam kompetisi pemilu di legislatif lainnya ataupun eksekutif;
3. dari aspek kedekatan dan hubungan kekerabatan dengan dinasti politik, ada sebanyak 8 dari 28 anggota DPD ini masuk dalam kriteria tersebut. Kedelapan orang ini teridentifikasi memiliki kedekatan dengan keluarga politisi baik yang ada di level nasional ataupun kabupaten/kota:
4. lebih dari setengah anggota DPD terpilih ini pun juga memiliki ikatan yang erat dengan afiliasi organisasi sosial, organisasi profesi, kepemudaan, ataupun keagamaan seperti pesantren, Muhammadiyah, NU, HIPMI, Pemuda Pancasila, GMNI, dan lainnya.

Dari empat hal yang dapat diperhatikan tentang profil calon terpilih DPD seperti tergambar diatas, maka dapat disimpulkan bahwa mereka merupakan politisi yang telah memiliki jejaring sosial yang terbangun kuat dan telah dipelihara dengan baik.

Tabel 4. Profil Anggota DPD RI Terpilih
Periode 2014-2019 Di Tujuh Provinsi

No.	Nama Anggota	Profil Anggota	Status Calon
Provinsi Sumatera Selatan			
1	Hj. Asmawati, SE, MM	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota DPD RI periode 2004-2009 dan 2009-2014 • Istri dari mantan Ketua DPR RI Marzuki Alie • Ketua Yayasan Indo Global Mandiri yang bergerak dalam bidang pendidikan. 	Petahana

2	Siska Marleni, SE, M.Si	<ul style="list-style-type: none"> • Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Rahmadiyah Sekayu • Istri dari Wakil Ketua DPRD Musi Banyuasin Aidil Fitri yang jadi tersangka kasus suap laporan pertanggungjawaban anggaran tahun 2014 dan pengesahan APBD Muba tahun 2015. 	Non-Petahana
3	Abdul Aziz	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota DPD RI periode 2004-2009 dan 2009-2014 (PAW) menggantikan Aidil Fitriyah yang meninggal dunia tanggal 9 November 2014. 	Petahana
4	Hendri Zainuddin	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota DPRD Kabupaten Banyuasin 2004-2009 dan 2009-2014 • Pendiri Pondok Pesantren Tahfidz al-Qur'an Raudlatul Qur'an Parayaman Ogan Ilir. • Anggota DPD PAW menggantikan Percha Leanpuri yang maju sebagai calon bupati OKU. • Wakil Sekretaris HIPMI Pro. Sumatera Selatan. • Aktif memimpin beberapa organisasi keolahragaan (Sriwijaya FC, Perbasi, dll) 	Non-Petahana
Provinsi Lampung			
1	Ir.Anang Prihantoro	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota DPD RI periode 2009-2014 dan 2014-2019 • Ketua umum Serikat Tani Indonesia tahun 2006-2012 • Peraih suara terbesar untuk DPD RI sebesar 546.287. Basis pendukung utama dari kelompok petani. Dia diberi julukan senator 'caping gunung' 	Petahana
2	Dr.H. Andi Surya	<ul style="list-style-type: none"> • Mantan anggota DPRD Lampung • Mantan Ketua DPD Partai hanura Lampung • Pendiri Universitas Mitra Lampung dan Global Surya School 	Non-Petahana

3	Syarif,SH	<ul style="list-style-type: none"> • Aktif dalam upaya pemekaran Kabupaten Lampung Tengah menjadi dua kabupaten baru, yakni Kab. Seputih Barat dan Kab. Seputih Timur 	Non-Petahana
4	Ir.H.Abdul Aziz Adyas,SH	<ul style="list-style-type: none"> • Birokrat karir mulai dari Dinas Kehutanan Kab. Lampung Utara, Kanwil Kehutanan Prov. DKI Jakarta, Dinas Kehutanan Prov. Lampung, dan Departemen Kehutanan RI. 	Non-Petahana
Provinsi Bengkulu			
1	H.Ahmad Kanedi, SH,MH	<ul style="list-style-type: none"> • Mantan anggota DPRD Prov. Bengkulu periode 1999–2002 • Mantan Wali Kota Bengkulu periode 2007 – 2012 	Non-Petahana
2	Dra.Hj.Eni Khaerani, M.Si	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota DPD RI periode 2009-2014 dan 2014-2019 • Dosen tetap Universitas Muhammadiyah Bengkulu • Mantan ketua KPPI Prov. Bengkulu 	Petahana
3	Riri Damayanti, S.Psi	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota DPD RI termuda (kelahiran 4 Feb 1990) • Anak dari Hj. Leni Haryati, SE, MM, anggota DPRD Bengkulu periode 2009-2014. • Aktif di beberapa organisasi seperti Pemuda Pancasila dan KNPI Kota Bengkulu 	Non-Petahana
4	H.Mohammad Saleh, SE	<ul style="list-style-type: none"> • Pengusaha di bidang elektronik dan furnitur • Menjadi pimpinan DPD untuk wilayah Indonesia bagian barat menggantikan Irman Gusman 	Non-Petahana
Provinsi Kepulauan Riau			
1	Drs.H.Hardi Selamat Hood	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota DPD RI periode 2009-2014 dan 2014-2019 • Adik Mantan Bupati Kepri (2001-2003) Huzrin Hood dan kakak mantan Wakil Ketua DPRD Kepri Husnizar Hood • Mantan Wakil Ketua DPW PAN tahun 2005 • Aktif di HIPMI, Kekerabatan Keluarga Besar Melayu Batam, dll. 	Petahana

**Analisis Dana Kampanye Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD):
Kasus di Tujuh Provinsi Dalam Pemilu 2014**

2	Djasarman Purba, SH	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota DPD RI periode 2009-2014 dan 2014-2019 • Wakil Ketua DPD REI Kota Batam periode 2002-2005 • Pendiri Yayasan Juma Tidahan, Kota Batam tahun 2008 • Anggota FKUB Kota Batam periode 2007-2012 	Petahana
3	Haripinto Tanuwidjaya	<ul style="list-style-type: none"> • Mantan anggota DPRD Provinsi Riau • Pengusaha dan pendiri Indomobil Batam 	Non-Petahana
4	Ir.Muhammad Nabil, M.Si	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota DPD PAW menggantikan Ria Saptarika yang maju untuk pilkada • Pimpinan DPRD Provinsi Kepulauan Riau 2004-2009 • Ketua DPD PAN Kota Batam 2000-2005, Ketua DPW PAN Propinsi Kepulauan Riau 2004-2005, Bendahara DPP PAN 2005-2010 • Direktur Utama PT Ditibone Putera 2010-sekarang, Komisaris Utama PT Rancang Adhya Selaras 2010-sekarang, dan Komisaris Utama PT Tugus Sentra Solusindo 2010-sekarang. 	Non-Petahana
Provinsi Sumatera Utara			
1	Prof. Dr.Darmayanti Lubis	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota DPD RI periode 2009-2014 dan 2014-2019 • Dosen Fakultas Teknik USU • Ketua Kaukus Perempuan Sumut 2001-2011 • Dewan Penasehat MUI Sumut 2010-2015 	Petahana
2	Drs.H.Rizal Sirait	<ul style="list-style-type: none"> • Mantan anggota DPRD Sumut tiga periode, 1999-2004, 2004-2009, dan 2009-2014 • Tersangkut kasus suap dari Mantan Gubernur Sumut Gatot Pujo Nugroho 	Non-Petahana

3	Parlindungan Purba, SH,MM	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota DPD RI periode 2009-2014 dan 2014-2019 • Ketua Umum Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) Sumut • Presidium Alumni GMNI (Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia) Pusat 	Petahana
4	Dedy Iskandar Batubara, S.Sos, SH, M.SP	<ul style="list-style-type: none"> • Sekretaris Pimpinan Wilayah Gerakan Pemuda Al Washliyah (GPA) Sumatera Utara • Dewan Pengurus Daerah Komite Nasional Pemuda Indonesia Sumatera Utara 	Non-Petahana
Provinsi DKI Jakarta			
1	Fahira Idris, SE	<ul style="list-style-type: none"> • Putri dari Mantan Menteri Tenaga Kerja Fahmi Idris • Cucu dari KH. Hasan Basri, mantan Ketua Majelis Ulama Indonesia (MUI) • Aktif sebagai pengusaha dan aktivis 	Non-Petahana
2	Prof.Dr.Dailami Firdaus	<ul style="list-style-type: none"> • Cucu ulama besar Betawi yang juga Ketua MUI DKI Jakarta pada tahun 1977-1984, KH Abdullah Syafi'i • Putra dan Mantan Menteri Pemberdayaan Perempuan Prof Dr Hj Tutty Alawiyah AS • Wakil Rektor II Universitas Islam As – Syafi'iyah, Jakarta 	Non-Petahana
3	Abdul Aziz Khafia	<ul style="list-style-type: none"> • Ketua Umum Forum Pemuda Betawi (FPB) • Wakil Sekretaris KNPI Provinsi DKI Jakarta dan Komisi Agama DPP KNPI • LITBANG Lembaga Pengelola Perkampungan Budaya Betawi (PBB) Setubabakan • Anggota Majelis Ulama Indonesia Jakarta Timur • Mantan Staf ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta, anggota Dewan Riset Daerah Provinsi DKI Jakarta, dan Tenaga Ahli DPD RI 	Non-Petahana

4	Sabam Sirait	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota DPD PAW menggantikan AM Fatwa • Politisi senior RI • Mantan anggota DPA dan DPR RI 	Non-Petahana
Provinsi Jawa Tengah			
1	Hj.Denty Eka Widi Pratiwi, SE,MH	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota DPD RI periode 2009-2014 wakil ketua Panitia Pengawas Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Tengah pada tahun 2008. • Istri dari PNS di Temanggung Jawa Tengah • Suaminya ini merupakan mantan camat dan pejabat eselon III serta terakhir terpilih sebagai wakil Bupati Tumanggung Jawa Tengah di tahun 2018 	Petahana
2	Dr.H.Bambang Sadono,SH,MH	<ul style="list-style-type: none"> • wakil ketua DPRD provinsi Jawa Tengah untuk periode 2009-2014 dari Partai Golkar. • jurnalis yang pernah memimpin harian umum Suara Merdeka (Semarang) dan Suara Karya (Jakarta) 	Non-Petahana
3	Drs.H.Akhmad Muqowam	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota DPR RI periode 1999-2004, 2004-2009, dan 2009-2014 dari PPP. 	Non-Petahana
4	GKR.Ayu Koes Indriyah	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota DPD RI periode 2009-2014 puteri (alm) Paku Buwono XII • Penari • Pengusaha 	Petahana

Sumber: diolah oleh penulis dari berbagai sumber

Profil Dana Kampanye

Berdasarkan penelusuran data primer kami, yaitu laporan dana kampanye calon anggota DPD dari tujuh provinsi, ada beberapa hal yang menarik, yaitu jumlah calon yang berkompetisi, penerimaan dan pengeluaran kampanye, dan kepatuhan dari para calon (lihat Tabel. 5). Dari tujuh provinsi tersebut, jumlah calon terbanyak ada di Provinsi DKI Jakarta, yaitu sebanyak 35 orang. Sementara daerah yang sedikit adalah Provinsi Bengkulu dan Provinsi Kepulauan Riau, yaitu sejumlah 13 orang. Dalam jumlah peserta ini, hal yang menarik untuk diperhatikan adalah bahwa Provinsi DKI Jakarta masih memiliki magnet yang besar bagi para calon untuk berpartisipasi dalam pemilu DPD.

Sementara itu, dari sisi penerimaan dan pengeluaran dana kampanye yang disampaikan dalam laporan tertulis kepada KPU, dapat disampaikan bahwa penerimaan dan pengeluaran kampanye terbesar dipegang oleh salah satu calon dari Jawa Tengah, yakni sebanyak Rp 4 milyar. Sementara daerah lain yang mencatat jumlah penerimaan dan pengeluaran terbesar di atas Rp 1 milyar ada di Provinsi Sumatera Selatan, Bengkulu, Kepulauan Riau dan Sumatera Utara. Sedangkan penerimaan dan pengeluaran terkecil berasal dari salah satu calon yang berasal dari Provinsi DKI Jakarta, yaitu sebesar Rp 5 juta. Sumber penerimaan yang paling besar dapat terlihat dari sumbangan calon sendiri. Sementara item pengeluaran yang banyak dikeluarkan oleh seorang calon pun bervariasi, yaitu untuk keperluan pemasangan dan penyebaran alat peraga kampanye ataupun pertemuan-pertemuan terbatas dan tatap muka.

Terakhir, dalam soal kepatuhan, studi ini berhasil menemukan data terkait dengan rendahnya kepatuhan dalam pelaporan dana kampanye. Semua calon di semua provinsi terpilih ini memang menyampaikan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye. Hanya saja kami menemukan sedikit laporan yang dinyatakan akurat dan patuh setelah dilakukan pengecekan oleh kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU. Sebagian besar laporan dana kampanye yang disampaikan kepada KPU sulit ditemukan keakuratannya. Bahkan, ada laporan yang tidak memiliki kesingkronan data antara penerimaan, pengeluaran ataupun jumlah saldo yang tersisa dari rekening bank yang dilaporkan.

Tabel 5. Profil Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye Calon Anggota DPD RI di Tujuh Provinsi

Provinsi	Jumlah Calon	Penerimaan (terbesar dan terkecil)	Pengeluaran (terbesar dan terkecil)	Kepatuhan berdasarkan LPPDK 2014
Sumatera Selatan	20 orang	Terbesar: Drs. Aidil Fitri Syah sebesar Rp 1.547.868.588 Terkecil: Endu Santoso sebesar Rp 6.700.000	Terbesar: Drs. Aidil Fitri Syah sebesar Rp 1.647.839.966 Terkecil: Endu Santoso sebesar Rp 6.700.000	Hanya ada 6 orang dari 20 yang laporannya sesuai dengan perhitungan audit

**Analisis Dana Kampanye Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD):
Kasus di Tujuh Provinsi Dalam Pemilu 2014**

Lampung	14 orang	<p>Terbesar: Syarif sebesar Rp 192.484.574</p> <p>Terkecil Syabirin sebesar Rp 5.000.000</p>	<p>Terbesar: Muh.Yusuf sebesar Rp 360.123.000</p> <p>Terkecil Muhyidin Thohir sebesar Rp 32.811.000</p>	<p>Hanya ada 5 orang dari 14 yang laporannya sesuai dengan perhitungan audit. Ada satu orang yang tidak ada laporan penerimaan dan pengeluaran sama sekali.</p>
Bengkulu	13 orang	<p>Terbesar: Mohammad Saleh sebesar Rp 1.425.000.000</p> <p>Terkecil: Baibul Haierin sebesar Rp 2.500.000</p>	<p>Terbesar: Mohammad Saleh sebesar Rp 1.382.861.850</p> <p>Terkecil: Baibul Haierin sebesar Rp 15.177.835</p>	<p>Hanya ada 4 orang dari 13 yang laporannya sesuai dengan perhitungan audit. Ada satu orang yang tidak ada laporan penerimaan dan pengeluaran sama sekali.</p>
Kepulauan Riau	13 orang	<p>Terbesar: Mohammad Nabil sebesar Rp 2.000.000.000</p> <p>Terkecil: Heri Irianto sebesar Rp 11.500.000</p>	<p>Terbesar: Mohammad Nabil sebesar Rp 1.999.650.000</p> <p>Terkecil: Heri Irianto sebesar Rp 9.511.222</p>	<p>Semua calon tidak memiliki informasi yang lengkap dan memadai dalam LPPDK</p>
Sumatera Utara	23 orang	<p>Terbesar: Badikenita sebesar Rp 1.130.435.000</p> <p>Terkecil: Rijal Sirait sebesar Rp 25.999.084</p>	<p>Terbesar: Benny Pasaribu sebesar Rp 1.089.821.364</p> <p>Terkecil: Dedy Iskandar sebesar Rp 13.000.000</p>	<p>Hampir semua calon memiliki laporan perbedaan dalam penerimaan dan pengeluaran dan tidak singkron dengan LPPDK</p>
DKI Jakarta	35 orang	<p>Terbesar: Rommy sebesar Rp 752.000.000</p> <p>Terkecil: Abdi Sumaithi sebesar Rp 1.000.000</p>	<p>Terbesar: Rommy sebesar Rp 750.127.451</p> <p>Terkecil: Aziz Khafia sebesar Rp 5.000.000</p>	<p>Hanya ada 10 orang dari 35 yang laporannya sesuai dengan perhitungan audit.</p>

Jawa Tengah	32 orang	Terbesar: KPH. Sumryoto Padmodiningrat sebesar Rp 4.014.856.887 Terkecil: Ahsan Fauzi sebesar Rp 6.950.000	Terbesar: KPH. Sumryoto Padmodiningrat sebesar Rp 4.012.856.887 Terkecil: Mohammad Al Habsy sebesar Rp 7.250.000	Tidak ada data yang diperoleh berdasarkan laporan audit dari kantor audit publik.
-------------	----------	---	---	---

Sumber: Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) untuk calon anggota DPD RI tahun 2014 yang dikeluarkan oleh KPU

Pengeluaran Dana Kampanye

Dari tujuh provinsi tersebut, besaran dana pengeluaran dari seorang calon yang berhasil terpilih yaitu sangat bervariasi dari sejumlah Rp 5 juta hingga hampir Rp 4 milyar. Namun demikian, bila diperhatikan lebih detail dari seluruh pemenang di tujuh provinsi, rata-rata calon anggota terpilih mengeluarkan biaya kurang lebih Rp 200 juta. Artinya, seorang calon anggota DPD pun dapat memenangkan kursi dengan jumlah biaya yang sangat minim. Namun ada pula yang berhasil menang dengan jumlah biaya yang sebenarnya tidak terlalu besar dalam cakupan satu provinsi. Bahkan, bila dihitung biaya yang dikeluarkan dengan jumlah suara yang berhasil dikumpulkan ada hal yang menarik. Dua anggota DPD dari Provinsi DKI Jakarta, misalkan, Dailami Firdaus dan Abdul Aziz Khaifa, mengeluarkan biaya terendah, yaitu di kisaran Rp 13 hingga Rp 14. Sebaliknya, Muhammad Nabil dari Kepulauan Riau mengeluarkan biaya terbesar yaitu Rp 25,880 (Lihat Tabel. 6).

Namun demikian, studi ini memang hanya terbatas dalam menganalisa data resmi dari KPU yang berasal dari 7 provinsi. Calon yang menang dari 7 provinsi ini pun juga belum sepenuhnya dapat diyakini tentang pengeluaran resminya. Berbagai pemberitaan media massa juga menunjukkan bahwa pengeluaran kampanye calon anggota DPD pun hampir tidak berbeda dengan anggota DPR. Ada kenderungan biaya yang sesungguhnya dikeluarkan lebih banyak daripada biaya yang dilaporkan secara resmi. Di samping itu, ada banyak kemungkinan calon lain di daerah yang memiliki demografi yang sulit, seperti mereka yang ada di Provinsi Papua, malah membuat harga suara per pemilih semakin besar. Daerah dengan populasi banyak seperti Provinsi Jawa Barat ataupun Provinsi Jawa Timur pun juga dapat dimungkinkan harga per suaranya besar. Untuk itu, studi ini memiliki keterbatasan dari laporan data formal dan juga jangkauan daerah yang ada. Sehingga, keakuratan data jumlah biaya yang dikeluarkan tentu tidak sepenuhnya dapat mempercayai data resmi yang disampaikan kepada KPU.

Tabel 6. Besaran Pengeluaran Kampanye Untuk Anggota DPD RI Terpilih
Periode 2014-2019 di Tujuh Provinsi

No	Nama Anggota DPD RI	Biaya pengeluaran dalam kampanye di tahun 2004	Perolehan suara dalam Pemilu 2014	Cost/Vote
Provinsi Sumatera Selatan				
1	Hj. Asmawati, SE, MM	Rp 0 (tidak ada laporan pengeluaran)	347.107	-
2	Siska Marleni, SE, M.Si	Rp 178.820.500	221.444	Rp 808
3	Abdul Aziz	Rp 102.700.000	221.355	Rp 464
4	Hendri Zainuddin	Rp 693.774.349	184.673	Rp 3.757
Provinsi Lampung				
1	Ir.Anang Prihantoro	Rp 141.900.000	546.287	Rp 260
2	Dr.H.Andi Surya	Rp 64.864.540	295.910	Rp 219
3	Syarif,SH	Rp 202.372.429	270.882	Rp 747
4	Ir.H.Abdul Aziz Adyas,SH	Rp 34.000.000	252.912	Rp 134
Provinsi Bengkulu				
1	H.Ahmad Kenedi, SH,MH	Rp 770.295.000	150.074	Rp 5.133
2	Dra.Hj.Eni Khaerani, M.Si	Rp 198.460.000	108.521	Rp 1829
3	Riri Damayanti, S.Psi	Rp 138.232.500	87.541	Rp 1579
4	H.Mohammad Saleh, SE	Rp 1.382.861.850	74.275	Rp. 18.618
Provinsi Kepulauan Riau				
1	Drs.H.Hardi Selamat Hood	Rp 197.200.916	93.170	Rp 2.117
2	Djarman Purba, SH	Rp 295.732.670	83.748	Rp 3.531
3	Haripinto Tanuwidjaya	Rp 117.528.000	82.115	Rp 1.431
4	Ir.Muhammad Nabil, M.Si	Rp 1.999.650.000	77.267	Rp 25.880

Provinsi Sumatera Utara				
1	Prof. Dr.Darmayanti Lubis	Rp 314.550.000	622.168	Rp 506
2	Drs.H.Rizal Sirait	Rp 314.550.000	445.059	Rp 707
3	Parlindungan Purba, SH,MM	Rp 698.329.600	440.032	Rp 1.587
4	Dedy Iskandar Batubara, S.Sos, SH, M.SP	Rp 13.000.000	430.516	Rp 30
Provinsi DKI Jakarta				
1	Fahira Idris, SE	Rp 544.187.500	511.323	Rp 1.064
2	Prof.Dr.Dailami Firdaus	Rp 5.306.372	416.929	Rp 13
3	Abdul Aziz Khaifa	Rp 5.000.000	368.397	Rp 14
4	Sabam Sirait	Rp 198.400.000	237.273	Rp 836
Provinsi Jawa Tengah				
1	Hj.Denty Eka Widi Pratiwi, SE,MH	Rp 96.823.072	1.901.163	Rp 51
2	Dr.H.Bambang Sadono,SH,MH	Rp 258.925.200	1.235.682	Rp 209
3	Drs.H.Akhmad Muqowam	Rp 936.995.534	948.673	Rp 987
4	GKR.Ayu Koes Indriyah	Rp 98.621.000	908.036	Rp 108

Sumber: LPPDK Tahun 2014 dari 7 provinsi (diolah)

Kesimpulan dan Rekomendasi

Artikel ini menemukan beberapa hal yang menarik terkait dengan pembiayaan

pemilu DPD dalam Pemilu 2014 yang lalu. Pertama, dalam konteks studi kasus di tujuh provinsi ini, tidak ada hubungan yang kuat manakala pembiayaan kampanye dengan jumlah besar dapat memperbesar peluang kemenangan di provinsi tersebut. Dari uraian di atas terlihat bahwa beberapa calon anggota DPD yang terpilih seperti di Provinsi DKI Jakarta, Sumatera Utara dan Lampung dapat memenangkan kursi dengan biaya kampanye yang relatif kecil. Kedua, jumlah dan besaran biaya kampanye yang dikeluarkan oleh seorang calon anggota DPD di tujuh provinsi pun juga bervariasi. Calon dengan jumlah biaya besar ditemukan di Provinsi Jawa Tengah, yaitu sebesar lebih dari Rp 4 milyar. Namun, rata-rata calon mengeluarkan kisaran biaya rata-rata, yaitu Rp 100 juta hingga Rp 500 juta. Dalam konteks tujuh provinsi ini, tidak ada pembiayaan yang fantastis lebih dari Rp 4 Milyar. Hal yang menarik dikaitkan dengan jumlah biaya yang dikeluarkan ini adalah biaya rata-rata ini dapat dikatakan kecil bila dibandingkan pembiayaan calon anggota DPR dengan cakupan dapil yang juga tidak sebesar wilayah DPD. Ketiga, artikel ini juga menemukan dan mengonfirmasi keraguan banyak pihak tentang rendahnya kepatuhan pelaporan biaya kampanye DPD. Berdasarkan penelusuran data laporan dana kampanye yang disampaikan kepada KPU dari tujuh provinsi ini, kepatuhan tersebut adalah rendah. Bahkan sebagian besar data audit dana kampanye pemilu tersebut sulit untuk dipercaya keakuratan laporan yang disampaikan.

Untuk itu, studi ini dapat menyampaikan beberapa rekomendasi bagi Bawaslu RI untuk dapat dikaji lebih dalam terkait dengan pendanaan dalam Pemilu DPD RI, yaitu:

1. Bawaslu dapat mengkaji secara mendalam persoalan pengawasan terhadap kepatuhan para calon anggota DPD dalam menyampaikan laporan dana kampanye mereka;
2. Bawaslu dapat menyampaikan kepada publik bahwa jumlah dan nominal pembiayaan dana kampanye seorang calon DPD dan DPR dan meminta kepada setiap calon untuk dapat melaporkan semua hal yang terkait dengan penerimaan dan pengeluaran dalam dana kampanye mereka secara transparan.
3. Untuk mendorong pelaporan dana kampanye yang lebih transparan dan akuntabel, Bawaslu juga harus mengkaji secara rutin bentuk-bentuk penerimaan dan pengeluaran biaya kampanye dari setiap pemilu yang akan datang. ■

Referensi

- Allen, Nathan. 2015. "Clientalism and personal votes in Indonesia." *Electoral Studies*, Vol. 37. hal.73-85
- Dettman, S., Pepinsky, T.B. dan J.H. Pierskalla. 2017. "Incumbency advantage and candidate characteristics in open-list proportional representation systems: Evidence from Indonesia." *Electoral Studies*, Vol. 48. hal. 111-120
- Fukuoka, Y., Thalang, C. 2014. "The legislative and presidential elections in Indonesia in 2014." *Electoral Studies*, Vol. 36. hal. 230-235.
- Jaweng, R.E., et.al. 2006. *Mengenal DPD RI: Sebuah Gambaran Awal*. Jakarta: Institute for Local Development.
- KPU RI. 2014. Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye Calon anggota DPD RI tahun 2014.
- Mietzner, Marcus. 2015. "Dysfunction by design: Political finance and corruption in Indonesia." *Critical Asian Studies*. Vol 47. No. 4. hal. 587-610.
- PUSKAPOL UI. 2014. *Analisis hasil Pemilu Legislatif 2014*. Jakarta: Puskapol UI.
- Rich, Roland. 2013. *Parties and parliament in Southeast Asia: Non-partisan chambers in Indonesia, the Philippines, and Thailand*. Routledge: London and New York.
- _____. 2011. Designing the DPD: Indonesia's regional representative council. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Vol 47. No. 2. hal. 263-273.
- Ufen, Andreas. 2015. "Asia," dalam Elin F., Samuel J., Magnus O. (eds.) *Funding of political parties and election campaigns: A handbook on political finance*. Stockholm: International IDEA, hal. 82-127.
- Wulandari, Lia, Supriyanto, dan Didik 2013. *Basa-basi dana kampanye: pengabaian prinsip transparansi dan akuntabilitas peserta pemilu*. Jakarta: Perludem.



Bab 7

Pembiayaan Kampanye Calon Usungan Partai Politik di Pilkada: Kasus Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun 2018¹

**Haryanto, Devy Dhian Cahyati, dan
Yonatan Hans Luter Lopo**

Artikel ini mengkaji tentang pembiayaan kampanye calon yang diusung partai politik dalam pemilihan kepala daerah (pilkada) 2018 di Kota dan Kabupaten Madiun. Pembiayaan Kampanye yang dimaksud dalam studi ini terdiri dari tiga dimensi yaitu, penerimaan, pengeluaran dan pengelolaan. Tak dipungkiri tahapan kampanye merupakan salah satu tahap yang krusial bagi kandidat untuk memenangkan kontestasi pilkada. Keberhasilan pada tahap kampanye adalah langkah awal memenangkan kontestasi pilkada. Oleh karenanya, pembiayaan kampanye merupakan komponen penting yang perlu ditelisik lebih mendalam untuk mengetahui seberapa besar calon mengeluarkan biaya kampanye.

Kajian terkait pembiayaan kampanye telah dilakukan berbagai pihak, baik kajian yang dilakukan di Indonesia maupun di manca negara, seperti halnya kajian Marcus Mietzner (2011) tentang pembiayaan kampanye secara ilegal dalam pilkada langsung di Indonesia yang cenderung meningkat; kajian Rajendra Kondepati (2011) tentang reformasi pembiayaan kampanye di India; ataupun kajian Brian Adams (2011) tentang pengaruh uang dalam keberhasilan pemilihan lokal dan implikasinya dalam sistem politik yang demokratis. Hal yang membedakan kajian dalam artikel ini dengan kajian terdahulu adalah lokus di mana kajian ini dilakukan. Kota dan Kabupaten Madiun merupakan wilayah yang relatif kecil untuk sebuah kajian pembiayaan politik, khususnya pembiayaan kampanye. Kajian pembiayaan kampanye di level ‘mikro’

pada ranah lokal diharapkan menjadi kebaruan dari kajian ini. Kota dan Kabupaten Madiun dengan ‘setting’ sosio-kultural dan sosio-ekonomi yang spesifik diharapkan memberi warna bagi kebaruan kajian ini.

Dengan kebaruan seperti itu, kontribusi kajian ini bisa melengkapi kajian-kajian sebelumnya terkait dengan pembiayaan kampanye. Khususnya, melengkapi kajian pembiayaan kampanye yang dilakukan oleh calon yang diusung oleh partai politik. Kontribusi kajian ini yaitu memperjelas adanya perbedaan pembiayaan kampanye calon yang diusung partai politik dengan calon perseorangan yang tidak diusung partai politik. Paling tidak, kajian ini dapat menunjukkan seberapa besar peran partai politik dalam pembiayaan kampanye bagi calon yang diusungnya.

Artikel ini terdiri atas 5 (lima) bagian utama. Bagian pertama adalah review atas beberapa kajian terkait pembiayaan politik dan atau kampanye di berbagai negara dan daerah yang konteks sosial politiknya berbeda-beda. Review ini penting untuk menentukan *state of the art* dari studi ini. Bagian kedua menjelaskan konteks daerah yang dipilih sebagai fokus studi, yaitu Kota dan Kabupaten Madiun sebagai representasi dari daerah urban dan rural, berikut profil calon yang bertarung di dua daerah tersebut. Bagian ketiga menguraikan tentang sumber penerimaan dan pengelolaannya. Bagian keempat menjelaskan tentang pengeluaran biaya kampanye dan pengelolaannya. Bagian kelima merupakan rangkuman dari keseluruhan artikel serta rekomendasi kepada Bawaslu sebagai salah satu aktor penting dari proses pemilu di Indonesia.

Review Kajian Sejenis

Kajian tentang pembiayaan politik, khususnya pembiayaan kampanye, telah banyak dilakukan dari berbagai kalangan, baik yang dilakukan di Indonesia maupun di negara lain. Dengan melakukan review terhadap kajian terdahulu diharapkan bisa diperoleh informasi yang lebih komprehensif perihal pembiayaan kampanye. Melalui kajian yang dilakukan International IDEA (Falguera, Jones, et.al) diperoleh informasi terkait praktik dan pola pembiayaan partai politik dan kampanye di berbagai Negara. Sayangnya, kajian yang dilakukan International IDEA ini masih sebatas *overview* yang dilakukan dengan cara membandingkan praktik-praktik pembiayaan partai politik dan kampanye. Hal ini tak mengherankan karena tujuan kajian ini adalah menemukan pola-pola umum praktik pembiayaan partai politik dan kampanye di berbagai negara di dunia.

Bila kajian International IDEA menerapkan perspektif komparatif, lain halnya dengan kajian yang dilakukan Marcus Meitzner (2011) yang menerapkan perspektif legal-formal. Dalam kajiannya, Meitzner menyatakan bahwa pembiayaan kampanye secara ilegal dalam pilkada langsung di Indonesia disinyalir telah meningkat dengan

sangat tinggi. Dinyatakan, banyak elemen pembiayaan kampanye yang tidak dilaporkan secara resmi, semisal sumbangan dari para pelobi dan pengusaha kaya. Mietzner menemukan bahwa praktik ilegalitas dalam pembiayaan kampanye justru 'diizinkan' oleh negara, dan 'diterima' oleh masyarakat. Melengkapi kajian itu, perlu disimak kajian Meitzner lainnya yang dilakukan pada 2007; di mana Meitzner menyoroti fenomena meningkatnya upaya penggalangan dana oleh partai politik yang legalitasnya dipertanyakan (Mietzner 2007). Upaya penggalangan dana disinyalir dilakukan secara illegal ini berlangsung karena adanya kebijakan pemotongan subsidi negara untuk partai politik di Indonesia pada tahun 2005.

Terkait pembiayaan kampanye, menarik disimak kajian yang dilakukan David J. Samuels (2001) yang melihat dari perspektif ekonomi. Dalam kajiannya, Samuels menyatakan bahwa kampanye politik telah menjadi semacam 'industri' yang mendorong pertumbuhan ekonomi di negara demokrasi baru. Proses kampanye dibayangkan sebagai sebuah pasar dimana ada penawaran, permintaan dan komitmen yang kredibel untuk mendukung pola 'pertukaran pasar'. Dalam kajiannya yang lain, Samuels memperdalam pengaruh *'pork barrel'* dalam membantu petahana meningkatkan pendapatan dari kepentingan sektor privat. Penulis tidak melihat *pork barrel* sebagai upaya untuk mendapatkan suara dan sebagai bentuk pertukaran antara petahana dan konstituennya. Penelitian di Brazil menunjukkan bahwa *pork barrel* merupakan bentuk pertukaran petahana dengan penyumbang dana kampanye.

Kajian lain yang dilakukan Mas'oed dan Savirani (2011) tidak secara langsung menyentuh pembiayaan kampanye. Dari perspektif sosio-historis, kajian Mas'oed dan Savirani menyinggung pembiayaan politik, bukan hanya sekedar pembiayaan kampanye saja. Dalam kajian itu dijelaskan tentang strategi di tingkat individu untuk melakukan pembiayaan politik, serta faktor-faktor yang membantu menjelaskan kinerja mereka. Kajian ini menunjukkan bagaimana pembiayaan politik dengan politik uang tidak lagi relevan, karena modal budaya, modal politik, dan modal sosial juga dapat berkontribusi dalam mendukung karier politik seseorang.

Demikian pula halnya dengan kajian yang dilakukan Aspinall (2014) tentang peran 'broker' dalam pemilihan umum. Sayangnya, kajian Aspinall tidak secara spesifik mengkaitkannya dengan pembiayaan kampanye. Padahal, realitas menunjukkan peran 'broker' tak bisa lepas dari dana yang disediakan pasangan calon untuk memobilisasi pemilih. Kajian Aspinall menjelaskan perilaku broker menjadi tiga tipenya. Pertama adalah 'broker aktivis', yang mendukung calon berdasarkan politik, etnis, agama, atau komitmen lainnya; kedua, 'broker klientelist', yang menginginkan hubungan jangka panjang dengan calon atau dengan 'broker' yang lebih senior, dengan tujuan

menerima hadiah di masa depan; dan ketiga ‘broker oportunist’, yakni broker yang mencari keuntungan materi jangka pendek selama kampanye. Terbentuk dan hadirnya ‘broker’, apapun tipenya, tak bisa lepas dari pendanaan yang dikeluarkan pasangan calon; dan hal ini tentunya mempengaruhi pembiayaan kampanye dari pasangan calon tadi.

Dari beberapa kajian yang pernah dilakukan tampak benang merah bahwa praktik-praktik pembiayaan kampanye tak terelakan bagi partai politik yang terlibat dalam kontestasi pemilihan. Dalam prakteknya, terbuka lebar aktivitas pembiayaan kampanye dilakukan dengan cara yang legalitasnya dipertanyakan. Selain itu, tak tertutup kemungkinan pembiayaan kampanye terseret dalam pusaran ‘industri’ karena aktivitas kampanye telah menjadi semacam ‘komoditas industri’. Demikian pula, kajian terdahulu menunjukkan keterlibatan aktor yang hadir sebagai fihak ketiga yang memainkan peran dalam pembiayaan kampanye.

Dengan mengaca pada kajian terdahulu, kajian dalam artikel ini mengulas pembiayaan kampanye pasangan calon yang diusung partai politik dalam pilkada. Kajian pembiayaan partai politik memiliki pola yang berbeda dengan pembiayaan oleh calon perseorangan sebagaimana yang ditulis oleh Budi et.al dalam salah satu bab di buku ini. Pembiayaan politik oleh calon perseorang cenderung tersentralisasi oleh calon tersebut. Kajian mengulas sisi penerimaan dan pengeluaran biaya kampanye, mengulas pola pengelolaan dana kampanye; menelisik peran partai politik sebagai pengusung pasangan calon berkontestasi.

Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun

Secara geografis, wilayah Kabupaten Madiun lebih luas dibandingkan dengan wilayah Kota Madiun. Kabupaten Madiun secara administrasi memiliki 15 kecamatan, jauh lebih banyak dibandingkan dengan/ kota Madiun yang hanya terdiri dari 3 kecamatan. Berdasarkan data Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota dan Kabupaten Madiun, diperoleh informasi bahwa Daftar Pemilih Tetap (DPT) di Kota Madiun berjumlah 149.026 pemilih, terdiri dari pemilih laki-laki 71.433 orang dan pemilih perempuan 77.593 orang. Sementara itu, di Kabupaten Madiun, DPT berjumlah 556.704 pemilih, dengan rincian 275.318 pemilih laki-laki dan 291.386 pemilih perempuan. Jumlah Tempat Pemungutan Suara (TPS) di Kota Madiun yaitu 310, sedangkan di Kabupaten Madiun sejumlah 1.014 TPS.

Pilkada Kota Madiun ini diikuti oleh dua pasangan calon dari jalur partai politik, dan satu pasangan calon dari jalur perseorangan. Sementara itu, pilkada di Kabupaten Madiun diikuti 3 pasangan calon yang semuanya mencalonkan diri melalui jalur partai politik.

Tabel 1. Partai Politik Pengusung dan Jumlah Kursi di Kota Madiun dan Kabupaten Madiun

Wilayah	Nomor Urut dan Nama Pasangan Calon	Partai Politik Pengusung	Kategori Kader	Jumlah Kursi Partai Politik Pendukung
Kota Madiun	Maidi – Inda Raya	PDI-P, PKB, PAN, PPP dan Partai Demokrat	Non Kader – Kader	20 kursi
	Haryadin Mahardika – Arief Rachman	Jalur perseorangan	Non Kader – non kader	-
	Yusuf Rohana – Bambang Wahyudi	Partai Gerindra, Partai Golkar dan PKS	Kader - kader	7 kursi
Kabupaten Madiun	H. Ahmad Damawi Ragil Saputro – Hari Wuryanto	Partai Demokrat, Partai Golkar, Partai Hanura, dan PKPI	Kader – non kader	15 kursi
	Rio Wing Danaryhadi – H. Sukiman	Partai Gerindra, PKS dan PPP	Kader – non kader	9 kursi
	Djoko Setiyono – Suprpto	PKB dan PDI-P	Kader - kader	21 kursi

Dalam artikel ini, pasangan calon yang diusung partai politik dibedakan menjadi tiga tipe berdasarkan latar belakang calon apakah yang bersangkutan berposisi sebagai kader partai politik atau bukan kader (non-kader partai politik). Pemilahan latar belakang ini diperlukan untuk mendeteksi peran partai politik pengusung dalam pembiayaan kampanye bagi pasangan calon yang diusungnya.

Pertama, tipe kader – kader; di mana pasangan calon merupakan kader partai politik. Pasangan calon bertipe ini ada pada pasangan Yusuf Rohana – Bambang Wahyudi (Kota Madiun); di mana Yusuf Rohana merupakan kader PKS dan Bambang Wahyudi berlatar belakang sebagai kader Partai Gerindra. Demikian pula halnya dengan pasangan Djoko Setiyono – Suprpto (Kabupaten Madiun) berasal dari partai politik. Djoko Setiyono merupakan kader PKB, dan Suprpto adalah kader PDI-P.

Kedua, tipe kader – non-kader; di mana pasangan calon mempunyai latar belakang berbeda. Calon Bupati / Walikota merupakan kader partai politik, dan calon Wakil Bupati / Wakil Walikota adalah bukan kader partai politik (non-kader). Pasangan calon tipe kader – non-kader ada pada pasangan H. Ahmad Damawi Ragil Saputro yang merupakan kader Partai Demokrat, dan pasangannya, Hari Wuryanto bukan kader partai politik (non-kader). Calon

Wakil Bupati dari pasangan ini berlatar belakang pengusaha dan menjabat sebagai Direktur Utama BPR Artha Kencana. Demikian pula dengan pasangan Rio Wing Danaryhadi – H. Sukiman. Sebagai calon Bupati, Wing Rio Danaryhadi merupakan kader Partai Gerindra; dan pasangannya, H. Sukiman adalah seorang birokrat karier yang pernah menjabat sebagai Sekretaris Daerah Kabupaten Madiun dan Trenggalek.

Ketiga, tipe non-kader – kader; di mana calon Bupati / Walikota bukan berasal dari partai politik (non-kader), dan calon Wakil Bupati / Wakil Walikota merupakan kader. Tipe ini ditemukan pada pasangan Maldi – Inda Raya (Kota Madiun). Sebagai calon Walikota, Maldi bukan berasal dari partai politik (non-kader); latar belakang yang bersangkutan adalah birokrat karier dengan posisi terakhir sebagai Sekretaris Kabupaten Madiun; dan Inda Raya sebagai calon Wakil Walikota merupakan kader PDI-P. Pembiayaan kampanye tidak terlepas dari harta kekayaan yang dimiliki oleh para calon. Secara normatif, harta kekayaan dari pasangan calon yang berkontestasi pada pilkada bisa dilacak lewat Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) calon yang bersangkutan.

Tabel 2. Kekayaan Pasangan Calon Berdasarkan LHKPN Tahun 2018 (Rp)

Pasangan Calon 1		Pasangan Calon 2		Pasangan Calon 3	
Kota Madiun					
Maldi	Inda Raya	Haryadin Mahardika	Arief Rahman	Yusuf Rohana	Bambang Wahyudi
12.910.784.827	7.786.365.016	jalur perseorangan	jalur perseorangan	7.295.195.400	3.871.035.369
Kabupaten Madiun					
H. Ahmad Damawi Ragil Saputro	Hari Wuryanto	Rio Wing Danaryhadi	H. Sukiman	Djoko Setiono	Suprpto
1.912.191.379	2.841.691.358	11.859.150.000	12.230.038.685	3.844.691.358	1.101.250.000

Tabel di atas menunjukkan bahwa Maldi adalah calon terkaya di Pilkada Kota Madiun, sementara Rio Wing Danarhyadi adalah calon dengan harta paling banyak di Kabupaten Madiun. Korelasi antara jumlah harta kekayaan pasangan calon dengan pembiayaan calon akan dielaborasi pada bagian berikutnya.

Pembiayaan Kampanye: Pengelolaan Sisi Penerimaan

Pasangan calon membutuhkan biaya yang tidak sedikit untuk dapat membiayai keikutsertaannya dalam kontestasi pilkada. Fokus kajian ini pada tahap kampanye, di mana pasangan calon membutuhkan biaya yang relatif besar sehingga harus memiliki penerimaan dari berbagai sumber. Berdasarkan Peraturan KPU No. 5 Tahun 2017, setiap calon diperbolehkan menerima sumbangan baik dari parpol, perseorangan maupun pihak ketiga (badan usaha/swasta) dengan batasan maksimal Rp 750 juta dari partai politik, sumbangan perseorangan maksimal Rp 75 juta, dan dari kelompok maupun badan hukum maksimal Rp 750 juta.

Tabel 3. Sumber Penerimaan Paslon Peserta Pilkada di Kota Madiun dan Kabupaten Madiun (Rp)¹

Sumber penerimaan	Kota Madiun		Kabupaten Madiun		
	Calon 1	Calon 3	Calon 1	Calon 2	Calon 3
Calon	699.500.000	1.000.000.000	557.000.000	259.852.900.66	60.000.000
Partai politik		10.000.000	-	-	750.000.000
Sumbangan Perseorangan	75.000.000	75.000.000	-	-	24.220.000
Sumbangan kelompok	-	-	-	-	-
Sumbangan badan hukum swasta	-	-	-	-	106.500.000
Total	774.500.000	1.085.000.000	557.000.000	259.852.900.66	940.720.000

Sumber: Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye Calon di Kabupaten Madiun dan di Kota Madiun 2018

Dari table di atas, secara formal pasangan calon kader-kader di Kota Madiun dan Kabupaten Madiun mendapatkan sumbangan dari partai politik. Sementara pasangan kader-non kader tidak memperoleh sumbangan dari partai politik. Namun, berdasarkan

¹ Artikel ini fokus pada pembiayaan calon yang diusung oleh partai politik, sehingga Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK) pasangan calon nomor urut 2 Kota Madiun yang merupakan calon perseorangan tidak dimasukkan dalam tabel.

hasil wawancara pasangan kader-non kader tetap mendapatkan sumbangan non tunai dari partai, misalnya berupa APK, kaos, dan souvenir (wawancara dengan Inda Raya, 18 Juli 2018).

Dari table di atas juga menunjukkan ada beberapa sumber penerimaan dana untuk mengikuti tahapan pilkada, termasuk untuk tahapan kampanye. Hasil wawancara dengan team sukses dari beberapa pasangan calon menunjukkan kemiripan sumber pendanaan, yaitu sumber berasal dari diri calon dan kerabatnya, partai politik pengusung, sumbangan berbasis jaringan yang dipunyai calon, dan sumbangan perseorangan².

Penerimaan dana paling banyak bersumber dari calon itu sendiri. Informasi lapangan mengungkapkan bahwa donasi atau sumbangan sebagai penerimaan dari calon Bupati atau Walikota berjumlah lebih banyak dari donasi yang diberikan calon Wakil Bupati atau Wakil Walikota. Perihal besaran nominal dari donasi tak ada keterangan yang pasti; informasi yang diperoleh hanya menunjukkan kisaran jumlah donasi atau sumbangan dari kantong para calon (wawancara dengan Dimiyati, 19 Juli 2018; Sugito, 18 Juli 2018; Setiyono, 23 September 2018; Suprpto, 22 September 2018).³ Jumlah sumbangan dari calon yang secara formal tercantum pada Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK), tidak dapat menggambarkan sumbangan calon secara riil.

Penerimaan yang bersumber dari calon memiliki pola yang berbeda-beda. Calon kader-kader memberikan donasi berdasarkan kesepakatan bersama antar calon. Di Kota Madiun, calon walikota memberikan donasi sebesar 60% dan calon wakil walikota menyumbang 40% untuk kemudian dimasukkan dalam rekening dana kampanye. Penentuan nominal disesuaikan dengan perkiraan biaya kampanye yang harus dikeluarkan oleh calon (wawancara dengan Eko, 19 Juli 2018). Sementara di Kabupaten Madiun proporsi pembagian sumbangan jauh lebih besar diberikan oleh calon calon bupati.

Calon kader-non kader memberikan donasi tanpa menggunakan proporsi yang cukup berimbang, dimana calon bupati/walikota memberikan penerimaan lebih besar dibanding wakilnya. Di luar donasi yang dikumpulkan bersama, calon juga memberikan donasi untuk kegiatan kampanye yang membutuhkan dana tambahan. Baik di Kota Madiun maupun Kabupaten Madiun, calon kader-non kader melakukan kampanye secara terpisah sehingga memungkinkan bertambahnya donasi yang harus disumbang oleh calon.

2 Wawancara dengan Dimiyati, 19 Juli 2018; Sihabudin, 18 Juli 2018; Setiyono, 23 September 2018; Suprpto, 22 September 2018

3 Para informan tidak memberikan jawaban pasti atas pertanyaan besaran donasi para calon; mereka hanya memberi jawaban pada kisaran jumlah saja. Diinformasikan besaran jumlah donasi dari calon yang berposisi sebagai Bupati atau Walikota sekitar Rp 250 juta sampai Rp 1 milyar; dan besaran jumlah donasi dari calon yang berposisi sebagai Wakil Bupati atau Wakil Walikota ada pada kisaran Rp 250 juta sampai Rp 750 juta. Besaran jumlah donasi ini layak untuk diragukan karena jumlah pengeluaran jauh lebih besar dari angka itu.

Dalam hal donasi yang bersumber dari calon; perlu ditelisik peran dari jaringan keluarga besar dari calon yang bersangkutan. Pasangan calon memperoleh dukungan pendanaan dari jaringan keluarganya, berupa uang, barang dan jasa (wawancara dengan Sihabudin, 18 Juli 2018).⁴ Sebagai ilustrasi, salah satu keluarga besar dari calon memberi bantuan berupa kupon yang bisa ditukarkan dengan bahan bakar bensin. Dalam jumlah relatif banyak, pemberian kupon ini membantu pembiayaan kampanye calon yang bersangkutan. Ada pula bantuan yang berupa panggung beserta sound system untuk keperluan kampanye calon. Namun demikian, donasi dari jaringan keluarga yang berwujud barang ini tidak diadministrasikan dengan tertib, dalam arti tidak dibukukan apalagi dilaporkan kepada penyelenggara pilkada sebagai donasi karena terkendala kerumitan administrasi (wawancara dengan Sihabudin, 18 Juli 2018).

Selain itu, donasi bagi pasangan calon yang diusung partai politik tentunya berasal dari partai politik pengusung itu sendiri. Pada umumnya donasi dari partai politik berupa barang dalam bentuk alat peraga kampanye, seperti kaos, jilbab atau benda souvenir lainnya. Ada informasi menarik terkait dana kampanye yang melibatkan partai politik. Calon yang berasal dari PKS dan Partai Gerindra di Kota Madiun, mengumpulkan donasi dalam rekening bersama dan melakukan pencatatan administrasi secara rapi. Sementara dari calon lain yang berasal dari PDI-P, menginformasikan bahwa yang bersangkutan menyeter sejumlah uang tertentu kepada kepengurusan partai politik; dan uang tersebut nantinya dikembalikan lagi ke calon dalam bentuk pendanaan dari partai politik. Untuk menarik uang tersebut didasarkan permintaan dari calon yang mengajukan rencana kegiatan yang akan dilakukan dalam rangka pilkada, termasuk kampanye (wawancara dengan Suprpto, 22 September 2018).

Selain donasi yang diperoleh melalui jaringan keluarga dan partai politik pengusung, donasi untuk kegiatan kampanye diperoleh melalui jaringan jaringan politik, jaringan ekonomi (bisnis), atau jaringan pertemanan. Dari jaringan politik, pasangan calon memperoleh donasi dari anggota DPRD ataupun politisi yang berniat untuk mencalonkan diri sebagai anggota legislatif pada pemilihan mendatang. Salah satu calon bupati di Kabupaten Madiun yang kurang berhasil mengaktifkan mesin partai politik, berusaha mendekati anggota DPRD dan calon anggota DPRD serta meminta donasi untuk membiayai kegiatan kampanye di daerah pemilihan dari anggota DPRD tersebut. Mereka, para anggota DPRD dan politisi yang berniat mencalonkan diri tersebut, juga bertanggung jawab untuk menanggung operasionalisasi posko pemenangan pasangan calon. Diperoleh informasi besaran donasi per orang mencapai

4 Dinyatakan bahwa calon Bupati dari pasangan calon Rio Wing Danaryhadi - H. Sukiman yang berlaga di pilkada Kabupaten Madiun memperoleh suntikan dana dari keluarga besar. Orang tua dari calon Bupati mendonasikan dan sekitar dua per tiga dari pembiayaan politik yang dihabiskan oleh pasangan calon ini. Demikian pula wawancara dengan salah seorang relawan pasangan calon Maldi - Inda Raya yang berlaga di pilkada Kota Madiun; diinformasikan bahwa donasi relatif besar diberikan oleh orang tua Inda Raya kepada anaknya yang maju sebagai calon Wakil Walikota.

kisaran angka Rp 250 juta; dan berkembang rumor donasi itu digunakan untuk keperluan serangan fajar (wawancara dengan Dimiyati, 19 Juli 2018).

Selain itu, diperoleh informasi bahwa tokoh-tokoh desa juga bisa dimintai kontribusi donasi untuk membiayai aktivitas kampanye sekaligus sebagai upaya konsolidasi di level akar rumput. Meskipun donasi tidak berupa uang, donasi semacam ini memberikan pengaruh yang signifikan dalam meringankan biaya kampanye calon. Donasi yang bersumber dari jaringan politik seperti ini dipandang memberikan pengaruh yang signifikan dalam meringankan biaya kampanye pasangan calon.

Donasi yang bersumber dari jaringan ekonomi atau bisnis juga diketemukan dalam konteks pembiayaan kampanye di Kota dan Kabupaten Madiun. Pengusaha merupakan partner yang diharap bisa memberi donasi berupa uang, barang maupun jasa dengan pertimbangan atau kalkulasi ekonomi, yakni sebagai investasi untuk memperlancar bisnisnya di kemudian hari. Salah satu pasangan calon di Kota Madiun memanfaatkan jaringan bisnis sebagai sumber penerimaan dalam menopang kegiatan pilkada yang diikuti. Bahkan sebagian dari mereka bukan sekadar pengusaha lokal, namun juga melibatkan pengusaha nasional (wawancara dengan Inda Raya, 18 Juli 2018; Sugito, 18 Juli 2018; Tim relawan Maldi-Inda Raya, 28 Mei 2018).

Jaringan pertemanan juga dimanfaatkan pasangan calon dalam menggalang dana kampanye, salah satunya dengan mengandalkan keakraban atau kedekatan emosi orang Madiun yang merantau dan bertempat tinggal di kota besar, seperti Jakarta. Dikisahkan oleh salah seorang informan (wawancara dengan Tim Maldi-Inda Raya, 28 Mei 2018) terkait lancarnya donasi dari perantau Madiun yang sukses di Jakarta. Dengan kesadarannya, perantau membantu kegiatan kampanye yang diselenggarakan pasangan calon berdasarkan pertimbangan pertemanan dan statusnya sebagai orang asal Madiun. Sebagai teman dan sesama orang Madiun, salah seorang perantau mengkoordinir para perantau lainnya untuk menggalang donasi yang disalurkan sebagai dana bantuan kampanye pilkada bagi pasangan calon yang dikenalnya. Donasi yang berhasil dikumpulkan, sebagaimana dinyatakan oleh informan, tidak diserahkan langsung kepada pasangan calon melalui team suksesnya; donasi biasanya diserahkan kepada orang yang berposisi sebagai relawan pasangan calon tadi. Tak jarang, pasangan calon tidak mengetahui adanya donasi yang berasal dari para perantau karena mekanisme permintaan donasi berlangsung secara informal berdasarkan pertimbangan jaringan pertemanan.

Berkaitan dengan pengelolaan donasi yang masuk, setiap calon memiliki pengelolaan formal dan pengelolaan informal. Pengelolaan formal dijalankan oleh bendahara formal yang tercatat secara resmi dalam struktur tim sukses. Bendahara formal terlibat pada proses pengadministrasian donasi yang bersumber dari fihak-

fihak yang diperkenankan oleh peraturan dan dalam jumlah besaran tertentu pula.

Salah satu pasangan calon mengelola donasi yang masuk dengan cara mengumpulkan semua penerimaan pada satu pembukuan, khususnya untuk penerimaan dana yang bersumber dari calon; pengelolaan semacam ini dikenal dengan istilah ‘tumpuk tengah’ (wawancara dengan Inda Raya, 18 Juli 2018). Sementara itu, pengelolaan donasi yang berasal dari calon kader-kader, menurut salah seorang informan, dilakukan oleh bendahara di partai politik yang bersangkutan. Pencairan dana tergantung pada pengajuan rencana kegiatan yang diajukan oleh pasangan calon, dalam hal ini team suksesnya (wawancara dengan Eko, 19 Juli 2018).

Berdasarkan temuan di lapangan, tidak semua penerimaan dapat dilaporkan kepada penyelenggara pemilu sehingga calon menggunakan mekanisme informal. Pengelolaan informal biasanya dilakukan oleh bendahara informal, yang mana merupakan keluarga maupun kolega dekat yang mendapatkan kepercayaan dari calon. Sumber penerimaan yang dikelola oleh bendahara informal diantaranya yaitu sumbangan dari keluarga, politisi, maupun hutang dari rekan bisnis (wawancara dengan Inda Raya, 18 Juli 2018; Setiyono, 23 September 2018).

Meskipun calon memiliki mekanisme pengelolaan formal dan informal, masih terdapat pengadministrasian yang tidak baku dan jelas. Dalam hal ini, pengelolaan donasi tergantung pada kesepakatan dengan fihak yang memberi donasi. Sebagai ilustrasi, pengelolaan donasi yang berasal dari jaringan bisnis dilakukan sepenuhnya oleh fihak pemberi donasi. Pihak pemberi donasi mengatur pengelolannya, dan dana baru bisa ‘dicairkan’ setelah ada pengajuan rencana kegiatan (wawancara dengan Dimiyati, 19 Juli 2018).

Berdasarkan pada paparan di atas, pembiayaan kampanye dari sisi penerimaan bisa ditemukan benang merahnya. Penerimaan donasi bisa berasal dari berbagai sumber, yakni dari calon yang biasanya ditopang kerabatnya, dari partai politik, dan dari berbagai jaringan baik yang berbasis politik, ekonomi (bisnis) maupun pertemanan. Pengelolaan donasi yang masuk tak ada pola yang baku, artinya pengelolaan tergantung kesepakatan antara pasangan calon dengan pihak pemberi donasi. Hal lain yang perlu dicatat adalah donasi yang masuk dipilah menjadi dua, yakni dana yang dilaporkan ke KPUD sebagai penyelenggara pilkada melalui LPSDK, dan dana yang tidak dilaporkan. Jumlah atau besaran dana yang dilaporkan jauh lebih sedikit dari dana yang tidak dilaporkan. Pola pengelolaan penerimaan semacam ini terjadi secara merata di Kota dan Kabupaten Madiun.

Pengeluaran Dana Kampanye

Dari sisi pengeluaran dana kampanye, pembiayaan kampanye bisa dipilah menjadi beberapa item, yaitu pengeluaran tercatat dan pengeluaran tidak tercatat.

Pengeluaran tercatat merupakan pengeluaran dana kampanye bersifat formal yang dilaporkan kepada pihak penyelenggara, yakni KPUD. Sementara itu, pengeluaran tidak tercatat merupakan pengeluaran dana kampanye bersifat informal yang tidak dilaporkan ke penyelenggara. Pada kenyataannya, pengeluaran dana kampanye yang ada dalam rekening khusus dan dilaporkan kepada penyelenggara tidak bisa dijadikan indikator untuk mengetahui seberapa besar pengeluaran riil yang dibelanjakan pasangan calon untuk membiayai kampanye yang dilakukan. Hal ini karena rekening khusus dana kampanye tidak menjadi jalur transaksi keuangan pasangan calon dalam mengikuti kontestasi pilkada. Salah seorang informan menyatakan bahwa jumlah dana yang dibelanjakan untuk kepentingan kampanye jumlahnya lebih besar dari batas jumlah yang dilaporkan kepada penyelenggara (wawancara dengan Dimiyati, 19 Juli 2018).

Baik di Kota maupun di Kabupaten Madiun, pengeluaran dana kampanye yang bersifat formal meliputi pengeluaran penambahan alat peraga kampanye, biaya akomodasi untuk pertemuan terbatas (kampanye terbatas) dan pertemuan terbuka (kampanye terbuka) (wawancara dengan Wahyudi, 12 Mei 2018; Purwoko, 18 Mei 2018). Pengeluaran biaya kampanye untuk penambahan alat peraga kampanye (APK) dilakukan semua pasangan calon. Penambahan APK memang diperbolehkan dengan batasan jumlah APK maksimal 150 % dari jumlah APK yang disediakan pihak penyelenggara. Informasi yang ada menunjukkan untuk menambah APK, setiap pasangan calon yang berkontestasi di kota Madiun mengeluarkan biaya sebesar kurang lebih Rp 25 juta; sementara itu pasangan calon di Kabupaten Madiun mengeluarkan biaya dalam jumlah yang lebih besar berkisar 100an juta. Hal ini karena cakupan wilayah Kabupaten Madiun (terdiri dari 15 kecamatan) yang jauh lebih luas dibandingkan dengan wilayah Kota Madiun yang terdiri dari 3 kecamatan saja (wawancara dengan Supodo, 18 Mei 2018). Faktor lain yaitu pemasangan APK di wilayah pribadi calon yang bukan lokasi resmi pemasangan APK.

Komponen pengeluaran dana kampanye lainnya yaitu pembiayaan rapat konsolidasi dalam rangka penyelenggaraan kampanye. Walaupun rapat konsolidasi hanya diikuti sejumlah orang tertentu dari tim sukses dan relawan; namun pembiayaan untuk keperluan konsolidasi relatif besar. Hal ini karena panjangnya masa kampanye (sekitar 5 bulan), dan setiap pasangan calon menyelenggarakan rapat konsolidasi yang relatif sering frekuensinya (wawancara dengan Sugito, 18 Juli 2018).⁵

Pengeluaran biaya lainnya untuk keperluan menyelenggarakan kampanye terbatas yang pembiayaannya relative besar. Hal ini karena setiap pasangan calon

⁵ Diinformasikan bahwa ada salah satu pasangan calon di Kabupaten Madiun sepanjang masa kampanye menyelenggarakan pertemuan terbatas sekitar 3 kali, dan penyelenggaraannya di tempat yang cukup representatif (hotel). Berdasarkan informasi ini tak heran bila untuk pertemuan terbatas menyedot pembiayaan relatif besar.

menyelenggarakan kampanye tertutup di sebagian besar kecamatan dan dalam frekuensi yang cukup sering. Untuk keperluan penyelenggaraan kampanye tertutup, para pasangan calon harus mempersiapkan konsumsi, souvenir, uang transportasi bagi peserta rapat yang jumlah besaran sekitar Rp 50 ribu sampai Rp 100 ribu (wawancara dengan Tim sukses Maldi-Inda Raya, 7 Mei 2018).⁶

Sementara itu untuk kampanye terbuka, pasangan calon harus mengeluarkan pembiayaan yang meliputi beberapa komponen meliputi biaya pengadaan panggung, *sound system*, biaya hiburan (artis dan kelengkapannya), dan biaya akomodasi peserta kampanye. Terkait dengan biaya akomodasi diberikan dalam bentuk kupon yang bisa ditukarkan dengan bensin atau sembako. Hal ini karena pemberian uang tunai kepada peserta kampanye bisa dikategorikan sebagai politik uang. Ketika kampanye terbuka, paslon memberikan souvenir/sembako yang nilainya tidak boleh lebih dari Rp 25 ribu. Untuk menyasati batas maksimal harga sembako, peserta diminta membeli dalam harga yang relatif murah, sekitar Rp 5 ribu (wawancara dengan Tim sukses Maldi-Inda Raya, 7 Mei 2018).

Selain itu, pasangan calon juga melakukan berbagai event seperti bazar pasar murah, jalan sehat, dan kegiatan rekreasi seperti mancing bersama (wawancara dengan Prianda, 19 Juli 2018). Kegiatan dari berbagai event tersebut cukup efektif dalam menggalang massa dan dengan pembiayaan tidak terlalu besar. Pembiayaan seperti kegiatan mancing bersama hanya menghabiskan biaya sekitar Rp 1,5 juta dan bisa menarik banyak peminat. Akan halnya kegiatan bazar pasar murah, pembiayaan dapat dinyatakan relatif murah karena penyelenggara kegiatan memperoleh penerimaan dari mekanisme jual beli walaupun dengan harga murah.

Pengeluaran biaya lain dalam rangka kampanye yang tak kalah penting adalah biaya untuk melakukan pemetaan atau survei guna mengukur tingkat elektabilitas pasangan calon. Pengeluaran biaya survey relative besar sekitar Rp 500 juta sampai Rp 700 juta untuk dua kali melakukan survei (wawancara dengan Tim sukses Maldi-Inda Raya, 7 Mei 2018). Secara lebih rinci, komponen pengeluaran yang bersifat formal, dan dilaporkan secara resmi ke KPUD oleh calon Walikota/Wakil Walikota Madiun serta Bupati/Wakil Bupati Madiun khususnya calon yang diusung partai politik dapat digambarkan dalam tabel berikut ini.

⁶ Diinformasikan bahwa untuk setiap kampanye terbatas menghabiskan anggaran sekitar Rp 5 juta sampai Rp 6 juta.

Tabel 4. Pengeluaran Dana Kampanye Formal oleh Paslon dari Partai Politik dalam Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun 2018

No	Nama Pasangan Calon	Pengeluaran Dana Kampanye Formal	Nominal
Kota Madiun			
1	Maidi – Inda Raya	Bahan Kampanye (Jilbab + Peci + Kaos) @ Rp.25.000	Rp. 92.356.000.
	(Kombinasi kader partai politik – Non kader partai politik)	Souvenir Kaos Relawan @Rp. 17.500 X 4.000	Rp. 70.000.000.
		Souvenir Kaos massa pendukung @Rp.13.500 X 5.000	Rp. 67.500.000.
		Bazar Sembako @Rp.25.000 X 1.500	Rp. 30.000.000.
		Biaya tambahan APK	Rp. 25.000.000.
		Biaya Pertemuan terbatas selama 5 bulan kampanye @Rp.10.000 X 200 orang per pertemuan	Rp. 432.267.800.
		Kupon Bensin @Rp.22.000 X 2.500	Rp . 55.000.000.
		Biaya Lain – Lain	Rp. 1.162.000.
		Total Pengeluaran Dana Kampanye Formal	Rp. 773.285.800.
2	Yusuf Rohana – Bambang Wahyudi	Biaya Pertemuan Tatap Muka @Rp.2.500.000,-- selama 5 bulan kampanye	Rp. 336.835.000.
	(Kombinasi kader partai politik– Non kader partai politik)	Biaya Iklan Media Massa	Rp. 2.250.000.
		Tambahan Alat peraga Kampanye	Rp. 26.000.000.
		Pendaftaran Paslon ke KPUD	Rp.3.000.000.
		Pembukaan rekening dana kampanye	Rp.10.000.000.
		Bazar sembako 3 kontainer @Rp.50.000.000,--	Rp.150.000.000.

**Pembiayaan Kampanye Calon Usungan Partai Politik Di Pilkada:
Kasus Pilkada Kota Dan Kabupaten Madiun 2018**

		Biaya cetak poster dan buku @ Rp.15.000,-- X 10.000	Rp. 150.000.000.
		Kupon bensin @Rp.20.000 X 5.000,--	Rp. 100.000.000.
		Biaya Kaos @Rp. 21.000 X 5.000	Rp. 105.000.000.
		Biaya Operasional Posko pemenangan @ Rp.150.000 X 60 Posko plus posko Center	Rp. 10.000.000.
		Biaya Event Memancing @ Rp.1.500.000 X 3	Rp. 4.500.000.
		Biaya Kampanye akbar @Rp.200.000.000,- X 2	Rp. 400.000.000.
		Biaya Saksi @Rp.150.000 X 310	Rp. 46.500.000.
		Kegiatan lain yang tidak melanggar larangan Kampanye dan peraturan perundang – undangan	Rp.110.002.500.
		Total Pengeluaran Dana Kampanye Formal	Rp.1.454.087.500.
Kabupaten Madiun			
1	H. Ahmad Damawi Ragil Saputro – Hari Wuryanto	Biaya Pertemuan Terbatas	Rp. 150.000.000.
	(Kombinasi kader partai politik – kader partai politik)	Pertemuan tatap muka	Rp. 75.000.000.
		Pembuatan desain alat peraga kampanye	Rp. 92.000.000.
		Rapat umum	Rp. 90.000.000.
		Kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan perundang-undangan	Rp. 54.000.000.
		Total Pengeluaran Dana Kampanye	Rp. 587.553,921.
2	Rio Wing Danaryhadi – H. Sukiman	Biaya Pertemuan Terbatas	Rp. 6.773.127.

	(Kombinasi kader partai politik – non kader partai politik)	Pertemuan Tatap muka	Rp. 3.487.500.
		Tambahan Alat Peraga Kampanye	Rp. 103.925.000.
		Penyebaran bahan kampanye kepada umum	Rp. 99.652.500.
		Kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan undang-undang	Rp. 9.365.300.
		Lain – lain	Rp. 36.807.122.
		Total Pengeluaran Dana Kampanye	Rp. 260.010.449.
3	Djoko Setiyono – Suprpto	Pengeluaran terbatas	Rp.230.910.000.
	(Kombinasi kader partai politik – kader partai politik)	Penyebaran bahan kampanye kepada umum	Rp. 76.500.000.
		Pembuatan desain alat peraga kampanye	Rp. 615.250.000.
		Total Pengeluaran Dana Kampanye	Rp. 939.380.000.

Sumber: Diolah berdasarkan LPPDK Paslon yang secara resmi dilaporkan ke KPUD Kota dan Kabupaten Madiun. Sementara komponen pengeluaran kampanye dan nominalnya diuraikan secara detail berdasarkan temuan tim di lapangan

Dari tabel di atas, terlihat calon kader-kader memiliki model pelaporan dana kampanye yang berbeda. Calon dengan pola kombinasi kader-kader di Kota Madiun melaporkan secara detail pengeluaran selama masa kampanye. Sementara itu, di Kabupaten Madiun, calon kader-kader menyampaikan laporan pengeluaran hanya secara garis besar. Pelaporan yang hampir serupa juga disampaikan oleh calon kader-non kader di Kabupaten Madiun dan di Kota Madiun.

Pada kenyataannya, setiap calon memiliki komponen pengeluaran informal yang nominalnya jauh lebih besar daripada yang dilaporkan ke KPUD. Komponen ini terutama terkait dengan politik uang. Seorang relawan dari salah satu pasangan calon bahkan menyatakan bahwa di Kota dan Kabupaten Madiun setiap pasangan calon

menjadikan politik uang sebagai senjata pamungkas untuk memenangkan pilkada (wawancara dengan Sugito, 18 Juli 2018). Lebih lanjut informan ini menyatakan uang bukan segalanya dalam pilkada, tetapi segalanya butuh uang.

Praktik pembelian suara memiliki banyak variasi antara kabupaten dengan Kota Madiun. Di Kota Madiun, Paslon Mada menjelang hari H menyebarkan uang dengan kisaran Rp 50 ribu per orang. Paslon nomor 3 (Yusuf - Bambang) mengeluarkan uang dengan kisaran Rp 100 ribu – Rp 150 ribu per kepala untuk pembelian suara (Budi, 19 Juli 2018). Sementara itu, di Kabupaten Madiun pembelian suara juga dilakukan oleh ketiga pasangan calon. Paslon nomor 1 (Berkah) ditengarai melakukan “serangan” dengan kisaran Rp 50 ribu per orang (Setiyono, 2018). Paslon nomor 2 (Rio-Wing) mengeluarkan uang sejumlah Rp 20 ribu per orang pada saat hari pencoblosan, sementara paslon nomor 3 (Djosto) membeli suara sebesar Rp 25 ribu per orang (wawancara dengan Sugito, 18 Juli 2018; Sihabudin, 18 Juli 2018).

Secara keseluruhan, Di Kota Madiun, nominal pembelian suara berkisar di angka Rp 50 ribu – Rp 150 ribu, sementara di Kabupaten Madiun mulai dari Rp 25 ribu – Rp 50 ribu. Nominal vote buying di Kota Madiun lebih besar dibandingkan dengan Kabupaten Madiun. Meskipun demikian, calon harus mengeluarkan uang yang cukup banyak di Kabupaten Madiun terkait dengan luas wilayah dan jumlah pemilih yang lebih banyak.

Selain nominal yang berbeda antara Kabupaten dengan Kota Madiun, waktu dan frekuensi pemberian uang juga mempengaruhi nominal yang dikeluarkan setiap paslon untuk membeli suara. Paslon “berkah” sedikitnya dua kali menyebarkan uang yakni pada hari H-2 dan pada saat hari pencoblosan. Selain frekuensi pemberian uang yang lebih dari satu kali, distribusi uang untuk “vote buying” juga tersebar secara merata di semua daerah kabupaten Madiun. Hanya di beberapa kecamatan saja dimana suara paslon “Berkah” tidak dominan, misalnya di Kecamatan Mejayan dan Dolopo.

Selain jenis pengeluaran yang bersifat formal dan informal, aspek lain yang tidak kalah penting adalah bagaimana pengeluaran dana kampanye tersebut dikelola oleh tim sukses. Pengelolaan pengeluaran dana kampanye setiap paslon sangat ditentukan oleh dua hal. *Pertama*, derajat desentralisasi pengelolaan keuangan oleh setiap calon, dan *kedua* adalah model pengadministrasian keuangan oleh partai politik.

Ada fenomena umum yakni setiap pasangan calon memiliki dua tim atau setidaknya dua orang yang mengelola pengeluaran kampanye. *Pertama* adalah bendahara resmi yang secara *de jure* bertugas mengurus administrasi keuangan yang akan dilaporkan ke KPUD. *Kedua*, tim atau orang lain yang secara *de facto* mengontrol atau mengelola pengeluaran kampanye, yang sebagian besar tidak dilaporkan ke KPUD. Biasanya, bendahara informal merupakan kerabat dekat maupun orang kepercayaan calon. Misalnya, pengelolaan pengeluaran kampanye Rio Wing diserahkan kepada kerabat

yang juga bekerja di Perusahaan Konstruksi milik keluarga Rio.

Pengeluaran biaya kampanye erat kaitannya dengan sumber penerimaan uang tersebut. Dengan kata lain, dari mana uang itu berasal berpengaruh terhadap bagaimana uang tersebut dikelola dan dibelanjakan, berikut siapa saja yang terlibat dalam proses itu. Misalnya bendahara resmi tim sukses tak bersentuhan langsung dengan pengeluaran biaya kampanye yang dikelola oleh kelompok relawan. Contoh lainnya adalah pengajuan dana oleh tim sukses di lapangan untuk kegiatan kampanye, tidak diajukan melalui bendahara resmi tim, tetapi langsung diajukan kepada pihak donasi atau calon.

Pola pengelolaan sisi pengeluaran juga sangat dipengaruhi oleh model pengadministrasian keuangan oleh partai politik. Sebagai contoh, Paslon Walikota Madiun nomor urut 3 bisa dikatakan memiliki pola pengadministrasian keuangan yang lebih rapi dibandingkan dengan paslon lain di Kota Madiun. Setiap acara kampanye, tim sukses dari setiap partai politik membuat RAB sesuai dengan standarisasi yang telah dibuat oleh posko center. Tim di level ranting akan mengajukan anggaran lewat bendahara resmi di posko center.

Pola lain yang cukup unik adalah bagaimana uang saksi dikelola oleh tim sukses. Secara khusus PDI-P memiliki pola tersendiri dimana uang saksi “dititipkan” lewat DPP partai politik di tingkat Pusat. Di Kota Madiun, PDI-P menyetorkan uang Rp 105 juta ke DPP partai politik untuk dana saksi di setiap TPS dengan total 310 TPS. Sementara itu, Suprpto, Calon wakil Bupati Madiun nomor urut 3 yang diusung oleh PDIP-P, menyetorkan uang sejumlah 1,2 Miliar ke DPP PDI-P sebagai biaya saksi pada saat hari pemungutan suara.

Selain itu, ada pula pengeluaran kampanye yang justru tidak melalui atau tanpa sepengetahuan calon. Ada pembiayaan kampanye yang dikeluarkan oleh caleg-caleg dari partai politik pengusung di dapil masing-masing untuk memenangkan paslon “Berkah”. Berdasarkan hasil wawancara, ada kurang lebih 15 orang anggota dewan dari partai politik pengusung yang mengeluarkan uang senilai Rp 250 Juta-Rp 300 juta untuk mengamankan suara di dapil masing-masing. Strategi ini terbilang sukses karena berhasil memenangkan pasangan “Berkah” dalam pilkada Kabupaten Madiun.

Benang merah pembiayaan kampanye dari sisi pengeluaran adalah bahwa pengelolaan tidak terpusat di tangan bendahara team sukses. Hal ini terjadi secara umum baik di Kota maupun kabupaten Madiun. Pola semacam ini lebih disebabkan oleh sumber uang atau donatur, bukan berkaitan dengan status kader atau non kader para calon. Pengelolaan terdesentralisir, dalam arti penentuan untuk mengeluarkan pembiayaan dana kampanye lebih tersebar ke berbagai ‘kelompok’ atau ‘badan’ yang berada di dalam organisasi besar team sukses pasangan calon. ‘Kelompok’ atau ‘badan’ ini, seperti kelompok relawan atau ‘kelompok pemenang kecamatan’

ataupun ‘kelompok pemenang tingkat desa’, mempunyai kemandirian dalam menentukan penggunaan anggaran untuk kepentingan kampanye. Selain untuk mengkonsolidasikan diri melalui kampanye terbatas ataupun terbuka; dana anggaran paling besar digunakan untuk keperluan politik uang. Besaran politik uang tidak hanya bergantung pada nominal dan waktu/frekuensi, tetapi juga pada persebarannya yang merata.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Melalui tulisan ini, penulis mendiskusikan tentang pembiayaan kampanye oleh calon yang diusung oleh partai politik dengan melihat pengelolaan pada sisi penerimaan dan sisi pengeluaran. Penelitian ini menunjukkan bahwa pembiayaan kampanye lebih besar oleh calon dibandingkan yang diberikan oleh partai politik pengusung. Penerimaan oleh calon dibagi berdasarkan kesepakatan bersama, meskipun terdapat kecenderungan calon bupati/walikota memberikan donasi lebih besar dibandingkan dengan wakilnya. Posisi sebagai bupati/walikota menentukan besaran donasi, meskipun calon bupati/walikota merupakan kader partai politik.

Dalam tulisan ini, terdapat dua pola pengelolaan pembiayaan kampanye baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran, yaitu pengelolaan formal dan pengelolaan informal. Semua calon yang diusung oleh partai politik, baik calon kader-kader maupun calon kader-non kader, memiliki mekanisme formal dan informal. Pengelolaan formal dilakukan oleh bendahara yang tercatat dalam struktur tim sukses dan bertugas membuat laporan penerimaan dan pengeluaran untuk penyelenggara pemilu. Sedangkan pengelolaan informal dijalankan oleh bendahara tidak resmi yang mendapat kepercayaan besar dari calon. Bendahara tidak resmi berfungsi mengelola pembiayaan riil yang dilaporkan ke calon.

Penelitian ini menemukan bahwa ruang berdasarkan wilayah rural dan urban memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pembiayaan kampanye. Signifikansi ini terutama berkaitan dengan pembelian suara yang ditentukan oleh waktu (frekuensi), nominal, dan persebaran yang merata. Paslon “Berkah” yang memenangkan Pilkada Kabupaten Madiun diperkirakan mengeluarkan uang sekitar Rp 5 milyar pada hari pencoblosan, khusus untuk pembelian suara. Persebaran uang paslon Berkah merata di seluruh wilayah kecamatan, dan berhasil memenangkan pertarungan.⁷

Dengan demikian, tak berlebihan bila dinyatakan bahwa untuk memenangkan pilkada salah satunya ditentukan keberhasilan mengelola jalannya kampanye. Sementara itu, proses kampanye dipengaruhi oleh pembiayaan kampanye yang bersumber dari calon maupun dari luar calon, seperti partai politik, jaringan politik,

⁷ Nominal pengeluaran ini disebutkan oleh Dimiyati, Ketua Tim sukses Paslon Berkah, dan juga dikonfirmasi oleh Djoko Setiono, Paslon yang kalah dalam Pilkada Kabupaten Madiun.

pertemanan dan bisnis.

Penelitian di Kota dan Kabupaten Madiun dapat menjadi pembelajaran penting bagi pemangku kepentingan terkait dengan pembiayaan kampanye dalam pilkada. Secara praktis, penyelenggara pemilu perlu mengoptimalkan penggunaan rekening khusus dana kampanye sebagai jalur transaksi pembiayaan kampanye yang digunakan oleh calon. Rekening khusus dana kampanye dapat menjadi salah satu wadah untuk mengontrol pembiayaan kampanye.

Penelitian ini bisa menjadi momentum bagi Bawaslu untuk merefleksikan beberapa hal yang bermanfaat bagi peningkatan proses pengawasan pilkada yang lebih berkualitas. *Pertama*, instrument untuk mengawasi cara kerja uang tidak hanya mengandalkan rekening khusus, tetapi juga perlu instrumen lain untuk memantau cara kerja uang dalam kampanye para calon. *Kedua*, Bawaslu perlu merespon kekosongan regulasi terkait saksi non TPS yang sering dijadikan sebagai celah oleh para calon untuk melakukan politik uang. *Ketiga*, pembatasan maksimal dana kampanye menjadi tidak maksimal ketika Bawaslu tidak memiliki instrument kontrol yang jelas untuk mendeteksi seberapa besar jumlah uang yang dikeluarkan oleh calon dalam kampanye. ■

Referensi

- Adams, B. (2011). "Financing Local Elections: The Impact of Institution on Electoral Outcomes and Democratic Representation." *Political Science and Politics*.44 (1).hal. 111-112.
- Aspinall, E. (2014). "When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia." *Critical Asian Studies* .46:4.hal. 545-570.
- Falguera, E., Jones, S., dan Ohman, M. (2003). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA.
- Kondepati, R. (2011). "Reforming the Campaign Finance Regime in India." *Economic and Political Weekly*. 46(52).hal. 70-75.
- Mas'ood, M., dan Savirani, A. (2011). "Financing Politics in Indonesia." *PCD Journal*. III (1-2).hal. 63-93.
- Mietzner, M. (2011). "Funding Pilkada: Illegal campaign financing in Indonesia's local elections." dalam *The State and Illegality in Indonesia*. Aspinall, E. dan Klinken, G (eds.).Leiden: KITLV Press. Hal.123-138.
- Mietzner, M. (2007). "Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption." *Contemporary Southeast Asia*. 29(2). hal. 238-263.
- Samuels, D. (2001). "Does Money Matter? Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies: Theory and Evidence from Brazil." *Journal Comparative Politics*. 34(1). hal.23-42.

Daftar Narasumber

- Budi. Panwascam Kecamatan Taman, Kota Madiun. Wawancara pada 19 Juli 2018.
- Dimiyati. Ketua team sukses pasangan calon H.Ahmad Damawi Ragil Saputro-Hari Wuryanto. Wawancara pada 19 Juli 2018.
- Eko. Tim Sukses Yusuf Rohana-Bambang Wahyudi. Wawancara pada 19 Juli 2018.
- Prianda. Tim Sukses Yusuf Rohana-Bambang Wahyudi. Wawancara pada 19 Juli 2018.
- Purwoko, Kokok Heru. Ketua Bawaslu Kota Madiun. Wawancara pada 18 Mei 2018.
- Raya, Inda. Wakil Bupati Terpilih Kota Madiun. Wawancara pada 18 Juli 2018.
- Setiyono, Djoko. Calon Bupati Kabupaten Madiun. Wawancara pada 23 September 2018.
- Sihabudin. Bendahara pasangan calon Rio Wing Dinaryhadi-H.Sukiman. Wawancara pada 18 Juli 2018.
- Sugito. Tim Sukses Rio Wing-Sukiman. Wawancara pada 18 Juli 2018.
- Supodo, Wasit. Bawaslu Kota Madiun. Wawancara pada 18 Mei 2018.

Suprpto. Calon Wakil Bupati Madiun. Wawancara pada 22 September 2018.
Wahyudi. Ketua KPUD Kabupaten Madiun. Wawancara pada 12 Mei 2018.
Tim Relawan Maidi-Inda Raya. Wawancara pada 28 Mei 2018.
Tim Sukses Maidi-Inda Raya. Wawancara pada 7 Mei 2018.



Bab 8

Kampanye Padat Modal oleh Calon Perseorangan: Studi Kasus Pilkada Kota Madiun 2018¹

Arya Budi, Mada Sukmajati, dan Wegik Prasetyo

Tulisan ini mengungkap topik tentang pembiayaan politik dalam pemenangan calon kepala daerah perseorangan di Indonesia. Bab ini menggunakan redaksi ‘perseorangan’ untuk meletakkan basis konseptual tentang terminologi calon ‘independen’ di banyak literatur ke dalam konteks Indonesia. Pembacaan atas bagaimana uang bekerja dalam proses pencalonan dan pemenangan calon perseorangan menjadi penting bukan hanya karena kelangkaan studi pembiayaan yang fokus pada model pencalonan seorang calon dibandingkan partai politik, tetapi juga secara empirik calon kepala daerah perseorangan menjadi fenomena politik tersendiri yang tidak dikenal sejak Indonesian merdeka hingga satu dekade pasca reformasi. Rumayya (2016) misalnya menemukan bahwa jumlah calon perseorangan meningkat dari 14% periode 2005-2008 hingga 2010-2013 menjadi 56% dari total calon dalam pemilihan kepala daerah (pilkada). Tapi jumlahnya turun pada Pilkada serentak. Pada Pilkada serentak 2015, terdapat 31,6% pasangan calon perseorangan dari total 810 pasangan calon yang mendaftarkan diri. Pada Pilkada serentak 2017, terdapat 24% pasangan calon perseorangan. Sedangkan pada Pilkada serentak 2018, terdapat 15% calon perseorangan.

Dalam literatur perihal calon perseorangan, pada dasarnya cukup banyak penulis dan ilmuwan politik yang telah membahas calon perseorangan, baik dalam pemilu legislatif dalam mendapatkan kursi parlemen maupun calon perseorangan dalam konteks pemilu eksekutif terutama kursi kepresidenan. Persoalannya, tidak cukup banyak sarjana yang meletakkan calon perseorangan ke dalam debat pembiayaan politik. Seperti misalnya,

¹ Artikel ini merupakan hasil penelitian yang didanai oleh Hibah Riset Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, 2018.

studi oleh Ehin et al (2013) lebih fokus pada diskusi pengaruh calon perseorangan dalam kontestasi politik elektoral seperti potensi meningkatkan partisipasi, skema kompetisi, dan sentimen anti-partai politik. Beberapa sarjana lain banyak mendiskusikan variabel-variabel yang menjelaskan menang-tidaknya seorang calon perseorangan (lihat misalnya, Ishiyama, Batta, Sortor 2011; Carty, Eagles, Sayers 2003). Beberapa sarjana menjelaskan bahwa kemunculan dan nasib elektoral seorang calon perseorangan adalah produk dari bekerjanya sistem pemilu yang berlaku di sebuah negara (Gençaya 2014; Weeks 2012). Di sisi lain, kehadiran dan kemenangan seorang calon perseorangan lebih mengkonfirmasi argumen klasik tentang hukuman atas petahana dibandingkan argumen sentimen anti-partai politik (Ehin dan Solvack 2012).

Di sisi lain, cukup banyak—untuk tidak mengatakan mayoritas—para sarjana baik di dunia maupun di Indonesia yang membedah pembiayaan politik di Indonesia dengan merujuk pada proses yang terjadi seputar relasi partai politik, calon, dan pemilih (lihat misalnya, Aspinall dan Sukmajati (ed.) 2015). Pinto-Duschinsky (2002: 70) menyebut pembiayaan politik sebagai uang yang harus dikeluarkan untuk pemilu (*money for electioneering*). Artinya, studi pembiayaan politik atas seorang calon perseorangan menjadi penting untuk diungkap karena adanya kekosongan literature terutama dalam kasus Indonesia sebagai lokus kajian.

Studi ini mengambil kasus calon perseorangan pada Pemilihan Walikota Madiun 2018 sebagai pintu masuk untuk menjelaskan bagaimana calon perseorangan memperlakukan uang dan bagaimana uang bekerja bagi calon perseorangan. Kami melakukan observasi dan wawancara langsung selama periode pemilu berlangsung dari proses pencalonan dan kampanye hingga pasca-pemilu. Penelitian tidak hanya menasar calon perseorangan dan timnya, tetapi juga semua aktor politik dan stakeholder pemilu—seperti institusi-institusi penyelenggara pemilu dan pemilih—yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung pada kontestasi elektoral di Kota Madiun. Hal ini penting untuk memahami sejauh mana kesamaan dan perbedaan calon perseorangan dengan calon lain yang lahir melalui pencalonan partai politik.

Berdasarkan studi kasus ini, kami berargumen bahwa pembiayaan sentralistik menjadi karakteristik yang paling dominan dalam model pengelolaan biaya politik oleh calon perseorangan. Model pembiayaan ini merupakan salah satu ciri spesifik dari salah satu bentuk profesionalisasi kampanye: kampanye padat modal “*capital-intensive campaign*” (lihat Farrell 1996, Farrell dan Webb 2000). Model pembiayaan sentralistik ini menjadi salah satu fitur penting dalam kampanye padat modal (*capital-intensive campaign*). Pada satu sisi, pembiayaan yang tersentralisasi mempunyai konsekuensi pada kedisiplinan kerja tim kampanye calon karena kontrol atas dana terletak pada satu tangan. Namun demikian, model pengelolaan seperti ini memberi implikasi pada inefektifitas kerja tim kampanye. Pembiayaan yang tersentralisasi pada satu tangan

inilah yang tidak ditemukan dalam calon kepala daerah dari partai politik sebagaimana ditulis oleh Haryanto et.al pada salah satu bab buku ini. Mereka menjelaskan bahwa pembiayaan calon melalui partai politik (baik kader maupun non-kader yang maju melalui partai politik) paling tidak dioperasikan oleh lebih dari satu orang seperti wakil dalam pencalonannya, struktur partai politik pendukung, politisi lokal yang berkepentingan seperti calon anggota dewan, atau struktur tim kampanye di dalamnya.

Argumen dalam tulisan ini akan dijelaskan ke dalam empat bagian penting. Pertama, argumen ini perlu diletakkan pada basis konseptual tentang siapa sebenarnya calon perseorangan dan bagaimana konsep atas hal tersebut relevan dengan kasus yang digunakan dalam tulisan. Bagian kedua dan ketiga kami dedikasikan untuk menarasikan temuan yang mendukung argumen utama kami. Bagian ini menjelaskan bahwa pembiayaan politik pada tahap pencalonan akan menjelaskan beberapa temuan. Mulai dari bagaimana seseorang calon yang akan maju melalui jalur perseorangan, membangun basis dukungan keuangannya, menciptakan mesin politik, hingga mekanisme pengumpulan KTP (*ticketing*) pada pencalonan calon perseorangan yang sama sekali berbeda dengan calon dari partai politik. Bagian ketiga akan lebih banyak mengelaborasi pembiayaan kampanye bagi seseorang yang telah menjadi calon perseorangan. Bagian ini mencakup pembiayaan kampanye darat (*ground campaign*) dan kampanye melalui media (*air campaign*) hingga sejauh mana calon mengelola dan membelanjakan dananya dalam mengamankan suara menjelang hari pemungutan suara hingga proses sengketa setelah hasil pemilu dibacakan oleh penyelenggara pemilu. Bagian terakhir akan didedikasikan bukan hanya sekedar penutup argumen, tetapi akumulasi pembelajaran dan rekomendasi yang memungkinkan untuk dipelajari bagi semua pihak yang berkepentingan baik para aktor politik, penyelenggara pemilu, penegak hukum, maupun institusi negara lainnya.

Calon Perseorangan: Basis Konseptual

Hal penting yang pertama perlu didiskusikan adalah meletakkan basis konseptual dan teoritik tentang ‘apa’ dan ‘siapa’ sebenarnya yang disebut dengan calon perseorangan? Apa yang menjelaskan seseorang yang maju dalam laga pemilu sebagai calon perseorangan? Dalam konteks seperti apa menempatkan calon perseorangan sebagai sebuah konsep? Jika merujuk pada banyak literatur yang mendiskusikan calon perseorangan, maka basis konseptual yang paling sederhana tentang calon perseorangan, bahwa calon perseorangan adalah warga negara yang mencalonkan diri pada kontestasi pemilu dengan tidak melalui partai politik. Artinya, terlepas dari apapun motifnya apakah untuk menantang partai politik dan sistem kepartaian yang ada ataupun motif personal di luar keamanan sistem partai, calon perseorangan bermakna sebagai siapapun yang mencalonkan diri dalam pemilu tanpa melalui partai

politik. Tentu definisi ini tidak dimaksudkan untuk menyederhanakan konsep, tapi lebih tepatnya sebagai definisi minimal. Studi komparatif di negara-negara Eropa yang mempertegas definisi minimal ini juga merujuk baik pemilu legislatif maupun pemilu eksekutif. Ehan et al (2013, 11) menegaskan bahwa calon perseorangan adalah calon yang pencalonannya tidak tunduk pada pengesahan atau pengangkatan oleh partai politik “*electoral candidates whose nomination is not subject to appointment or endorsement by a political party (or a functional equivalent).*”

Calon perseorangan sebagai konsep akan ditantang oleh fakta empirik bahwa tidak semuanya calon ‘genuine’. Calon perseorangan tidak semuanya berangkat dari ide non-partisanship yang kaitannya masih erat dengan partai politik. Di Indonesia, calon perseorangan selalu didefinisikan cukup konsisten dalam sederet regulasi kepemiluan baik pada pemilu 1950an maupun era setelah kejatuhan Soeharto². Pemilu 1955 mengakomodasi calon perseorangan melalui UU 1953. Pemilu Gubernur Aceh pada 2005 adalah calon perseorangan pertama melalui regulasi. Pilkada sejak 2009 pasca UU 2008, revisi pada 2015, hingga UU 2016. Syarat pencalonan calon perseorangan adalah bukti dukungan oleh pemilih yang sah. Sepanjang regulasi sejak keran calon perseorangan dibuka, rentang syarat dukungan ini berkisar antara 3% hingga 6,5% tergantung pada populasi pemilih di setiap daerah pemilu—provinsi, kabupaten atau kota.

Studi tentang calon perseorangan di Indonesia sebenarnya juga tidak sedikit. Studi terbaru oleh Thaha dan Haryanto (2017) misalnya berargumen bahwa kemunculan dan perkembangan calon perseorangan di Indonesia tidak menjelaskan fenomena baru dalam politik electoral di kepulauan ini. Calon perseorangan, mereka berargumen, tetap mereplikasi sirkulasi elit. Lebih jauh, jika merujuk pada argumen Beuhler dan Tan (2007), bicara calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia bisa jadi sumir karena ikatan antara calon dan partai politik sangatlah lemah sejak periode awal Pilkada langsung dilaksanakan. Artinya, debat tentang politik di antara kandidat (*intra-candidate politics*) atau bagaimana calon mengorganisasikan dana menjadi lebih relevan dibandingkan debat tentang politik di dalam tim internal kandidat (*inter-candidate politics*) atau posisi calon dalam konteks dan kontes pemilu.

Terkait dengan basis konseptual calon perseorangan dan perlunya konteks pemilu Indonesia di atas, Pilkada Kota Madiun 2018 adalah lokus kajian yang menurut kami relevan karena dua hal: hadirnya calon perseorangan dan konteks Kota Madiun sebagai ruang politik elektoral. Hal yang menarik dari Pilkada Kota Madiun 2018 adalah adanya satu pasangan calon perseorangan yang bersaing dengan dua pasangan calon dari partai politik. Pasangan calon perseorangan tersebut adalah Harryadin Mahardika dan Arief Rahman (paslon nomor urut 2). Sedangkan pasangan calon lain

2 Pemilu selama rezim Soeharto (1971-1997) tidak relevan untuk didiskusikan karena konteks rezim otoriter mengaburkan substansi tentang partisan maupun calon perseorangan

dari jalur partai politik, yakni Maudi dan Inda Raya (paslon nomor urut 1), dan Yusuf Rohana dan Bambang Wahyudi (paslon nomor urut 3). Kota Madiun terdiri dari 27 kelurahan, dan akan ada 310 TPS yang tersebar di semua kelurahan. Berdasarkan data KPU kota Madiun, jumlah Daftar Pemilih Tetap pada Pilkada 2018 berjumlah 149.026 pemilih, diantaranya 71.433 laki-laki dan 77.593 perempuan.

Kampanye Padat Modal (*Capital-Intensive Campaign*) Oleh Calon Perseorangan

Ide umum dari konsep kampanye padat modal (*capital-intensive campaign*) terletak pada “derajat profesionalisme kampanye” atas basis sumber daya yang dimiliki calon/partai politik (Farrell, 1996: 168-169). Latar belakang Harryadin yang merupakan akademisi dan ekonom mempengaruhi model pengelolaan keuangan dan tim secara keseluruhan. Harryadin mengelola tim dan mengatur keuangan seperti halnya menjalankan model bisnis. Selayaknya bisnis yang baru mulai dirintis, Harryadin menempatkan diri sebagai pendiri sekaligus pemilik bisnis yang mengatur segala hal. Dia menjadikan dirinya sebagai pusat segala aktivitas, dari mulai perencanaan hingga eksekusi pelaksanaan. Harryadin dibantu mengelola keuangan harian oleh seorang bendahara yang merupakan kakaknya sendiri.

“Dari kita anggap ini sebagai start up aja gitu, sebagai sebuah yang kita inisiasi sendiri, dan itu bisa kita lakukan ketika punya kontrol penuh atas gerakan ini, kalau tidak punya kontrol ya tidak bisa.” (Wawancara dengan Harryadin Mahardika, 22 September 2018)

Sebagaimana model kampanye padat modal (*capital-intensive campaign*) yang mengandaikan kampanye profesional sebagai aktifitas yang profesional terstruktur dan sistematis (Farrell 1996; Farrell dan Webb 2000), Harryadin membagi periode pilkada dalam tiga tahap yakni tahap pengembangan, tahap konstruksi, dan tahap operasional. Tahap pertama adalah tahap pengembangan, yakni tahapan dimana pendiri; dalam hal ini calon, mulai menciptakan dan mencoba mengembangkan ide awal dalam membangun tim dan strategi pemenangan. Pada tahap ini, sumber dana utama berasal dari lingkungan terdekat calon yakni dana pribadi, keluarga, maupun kerabat (Husen 2009). Dalam kacamata calon perseorangan, aktivitas utama pada tahap pengembangan adalah mengumpulkan dana awal serta mengumpulkan dan mencapai ketentuan minimal KTP elektronik, dan menaikkan popularitas. Tahap kedua adalah tahap pembangunan. Tahapan ini adalah tahapan dimana berdasarkan desain yang telah dibuat, konstruksi bangunan utama yang sesungguhnya dibangun (Husen 2009). Dalam kacamata calon perseorangan, tahapan ini merupakan tahapan

dalam membangun mesin politik dan menyusun agenda-agenda kemenangan dalam pilkada. Yang terakhir adalah tahapan operasional. Tahapan ini merupakan tahapan implementasi dan merupakan tahapan yang paling krusial karena terkait pelaksanaan dari perencanaan dan ujicoba sistem (Husen 2009). Dalam kacamata calon perseorangan, tahapan ini merupakan tahapan dalam ujicoba mesin dan pelaksanaan kampanye.

Dalam tiga tahap tersebut, Harryadin hanya menyiapkan dana pribadi untuk membiayai tahap pengembangan. Dalam logika proyek, ketika tahapan pengembangan sudah selesai, maka kerangka proyek tersebut dapat dijual kepada investor yang berminat membiayai proyek tersebut. Logika ini yang digunakan Harryadin untuk mencari dukungan dana politik ke simpul-simpul yang dimiliki.

“Saya hanya berfikir, yang saya lakukan itu hanya perlu membiayai development stage.” (Wawancara dengan Harryadin Mahardika, 22 September 2018)

Dengan catatan LKPHN sebesar Rp 8.662.000.000 yang dimiliki Harryadin dan Rp 907.300.000 yang dimiliki Arif Rahman, Harryadin Mahardika-Arief Rahman adalah satu-satunya calon yang menyerahkan berkas dukungan calon perseorangan di Kota Madiun, tepatnya pada 29 November 2017. Pasangan ini mendapatkan dukungan dari 16.725 KTP yang tersebar di 27 kelurahan. Sementara dukungan KTP yang disyaratkan sesuai jumlah DPT di Kota Madiun hanya 14.903 KTP. Sebagai dosen di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Harryadin telah mengundurkan diri sebagai Ketua Program Magister Manajemen FE UI sejak 30 November 2017. Sementara Arief Rahman merupakan CEO dari lensa Indonesia, Ketua Asosiasi Media Siber Indonesia (AMSI Jatim), sekaligus sebagai pengurus PWI Jawa Timur.

Mendanai Pencalonan

Calon perseorangan hanya menyiapkan sumber daya sebatas untuk mengamankan pencalonan (*securing candidate nomination*), bukan untuk disiapkan secara penuh mengarungi semua tahapan pilkada. Calon perseorangan menggunakan simpul dan jaringan kelompoknya untuk membantu dalam mengumpulkan sumber daya; terutama dana dan tenaga untuk membangun dan menjalankan mesin politik. Simpul calon perseorangan dapat dipisahkan menjadi dua kelompok utama, yakni simpul perseorangan dan simpul politik. Simpul perseorangan adalah kelompok-kelompok yang tidak berafiliasi dengan partai politik namun memiliki kedekatan personal maupun profesional dengan calon perseorangan. Sedangkan simpul politik adalah kelompok-kelompok yang memiliki afiliasi dengan partai politik dan mereka memberikan dukungan calon perseorangan dengan motivasi-motivasi politis. Perbedaan lain adalah

simpul perseorangan sudah bekerja sejak awal masa pencalonan, walaupun kemudian ketika masa kampanye berjalan, dua simpul ini bekerja secara simultan.

Salah satu pilihan politik yang dipertimbangkan Harryadin setelah meninggalkan statusnya sebagai staf pengajar di UI sekaligus Aparatur Sipil Negara (ASN) karena berbagai pertimbangan adalah kembali ke daerah asal yakni kota Madiun dan mengikuti politik elektoral disana. Pilihan tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan menghubungi simpul alumni SMA 2 Madiun dan simpul ikatan alumni UI yang berasal dari kota Madiun. Tidak hanya komunikasi jarak jauh, Harryadin mulai cukup intensif untuk pulang-pergi Jakarta-Madiun untuk bertatap muka dengan simpul-simpul tersebut.

Dalam proses menimbang semua pilihan politik yang mungkin untuk dilakukan, Harryadin juga menghubungi para senior di UI yang berkiprah di dunia politik. Salah satu yang dihubungi saat itu adalah Faisal Basri. Faisal Basri adalah seorang ekonom yang juga beralmamater UI dan pernah maju berkontestasi dalam Pilkada DKI Jakarta 2012 melalui jalur perseorangan. Pengalaman Faisal Basri tersebut sedikit banyak mempengaruhi sikap dari Harryadin yang kemudian memutuskan untuk maju dalam Pilkada Kota Madiun melalui jalur perseorangan. Selain Faisal Basri, Harryadin juga menghubungi beberapa senior UI lain – yang tidak diizinkan namanya disebut – dari kalangan pengusaha untuk membantu pembiayaan politik. Dari simpul ini, dana awal untuk persiapan langkah politik Harryadin mulai dikumpulkan. Tidak semua simpul mau membantu menyumbang dana terkait langkah politik Harryadin ini. Dari sekian simpul yang dihubungi, hanya ada satu simpul alumni UI dari kalangan pejabat – yang tidak diizinkan namanya disebut – yang bersedia menyumbangkan dana cukup besar yakni sekitar setengah dari seluruh biaya politik yang dibutuhkan. Simpul ini yang kemudian menjadi penyumbang dana utama dalam langkah politik Harryadin.

“Jadi itu yang saya alami, sebenarnya teman-teman juga ingin bantu, tapi mereka melihat dari sekian banyak hanya satu yang yakin, dan dia sudah dari awal dia ikut. Saya anggap dia adalah sebagai investor saya. Dari awal dia bantu, dia tidak meminta apapun, dia bantu, dia yakin.” – (Wawancara dengan Harryadin Mahardika, 22 September 2018)

Kelahiran Harryadin sebagai calon perseorangan tidaklah sepenuhnya *genuine*. Sejak awal, Harryadin memang memiliki kedekatan dengan Partai Gerindra karena faktor senior UI yang memiliki kedekatan dengan dirinya, cukup banyak menjadi partisan dari partai politik tersebut. Sebelum memutuskan maju sebagai calon perseorangan, Harryadin juga sempat mempertimbangkan maju melalui jalur partai politik melalui Partai Gerindra namun usaha tersebut diurungkan. Hal itu dikarenakan DPC Partai

Gerindra Kota Madiun telah memiliki calon dan berkeinginan kuat untuk mengusung kadernya sendiri. Harryadin mempertimbangkan energi yang harus dikeluarkan jika bertarung untuk memperebutkan rekomendasi partai politik dan lebih memfokuskan diri untuk mengumpulkan KTP sebagai syarat calon perseorangan.

“Yang saya dengar, Harryadin memang memiliki kedekatan dengan Partai Gerindra, karena banyak seniorinya di UI yang ke sana.” – (Wawancara dengan Andik Kurniawan, 5 Mei 2018)

Maret 2017, walaupun belum resmi keluar dari UI, Harryadin memantapkan pilihan politiknya untuk mengikuti pilkada kota Madiun 2018 setelah mendapatkan dukungan penuh dari istrinya. Sejak saat itu simpul-simpul alumni SMA 2 Madiun dan ikatan alumni UI mulai distrukturisasi untuk membuat tim relawan. Tim relawan ini bertugas untuk mengumpulkan KTP elektronik sebagai syarat pencalonan melalui jalur perseorangan. Dengan jumlah DPT Kota Madiun 2018 sebanyak 149.026 orang, maka dukungan KTP elektronik minimal yang harus disiapkan oleh Harryadin adalah 14.903; 10% dari total DPT. Strategi pengumpulan KTP awal dilakukan dengan menggunakan aplikasi yang cukup dipindai dan tanda tangan digital oleh pemiliki KTP. KPU tidak mengesahkan cara tersebut karena tanda tangan digital tidak diakui. Padahal waktu itu, sudah terkumpul sekitar 12.000 KTP. Strategi kedua dilakukan dengan meminta bantuan dari ketua RT setempat untuk membantu memberitahukan kepada warga bahwa akan ada pembagian minyak goreng dengan cara penukaran KTP. Harryadin setidaknya harus mengeluarkan Rp. 300 ribu hingga Rp 500 ribu untuk kebutuhan pengumpulan KTP dengan asumsi 1 KTP dihargai minyak goreng seharga Rp 7 ribu ditambah insentif bagi pengumpulan dana. Insentif pengumpulan KTP bagi relawan bervariasi, tergantung KTP yang berhasil di dapat. Rata-rata berkisar antar Rp. 50.000 hingga 100.000. KTP yang berhasil di kumpulkan oleh Harryadin saat itu mencapai lebih dari 18.000 KTP; melebihi batas minimal yang disyaratkan yakni 14.903 KTP.

Dalam logika bisnis yang digunakan Harryadin, tahap pengumpulan dana awal dan pengumpulan KTP merupakan tahap awal pengembangan. Tahap selanjutnya adalah meningkatkan popularitas. Harryadin melihat bahwa ada keterdesakan untuk menaikkan popularitas yang saat itu masih dibawah 50%, padahal sudah mendekati agenda penetapan pasangan calon oleh KPU. Desember 2017, Harryadin mulai memikirkan berbagai ide untuk melakukan percepatan kenaikan popularitas. Dari sekian banyak ide, Harryadin memilih menggunakan acara Jalan Sehat dengan pertimbangan mampu menarik massa dalam jumlah banyak.

Sebagai daya tarik agar masyarakat hadir, setiap orang yang datang akan diberi satu

kupon dengan hadiah utama mobil. Dalam proses mematangkan agenda tersebut, Harryadin dikenalkan oleh beberapa pengusaha yang tergabung dalam HIPMI Kota Madiun melalui jaringan SMA 2 dan alumni UI. Simpul HIPMI ini yang kemudian membantu dalam pelaksanaan Jalan Sehat yang digagasnya. Bantuan dari simpul HIPMI ini berupa paket hiburan yang didalamnya ada panggung, penyanyi, pemandu acara dan piranti pengeras suara. Jalan Sehat tersebut sangat efektif untuk menarik massa dalam jumlah besar dan meningkatkan popularitas dari Harryadin. Acara tersebut diikuti oleh sekitar 40.000 orang. Total biaya yang dikeluarkan Harryadin selama tahap pengembangan ini, termasuk pengumpulan KTP dan menyelenggarakan Jalan Sehat mencapai Rp 750.000.000 hingga Rp 1,5 miliar. Jumlah tersebut sangat jauh berbeda jika dibandingkan dengan Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) yang dilaporkan ke KPU Kota Madiun yang hanya Rp 1 juta.

“Jadi kira-kira waktu itu kita, saya menghitung Rp 750 ribu hingga Rp 1,5 miliar untuk development stage.” – (Wawancara dengan Harryadin Mahardika, 22 September 2018)

Simpul Pendanaan. Salah satu masalah terbesar dari majunya calon perseorangan yang menggunakan jalur non-partai politik adalah belum terbentuknya mesin politik yang solid atau bahkan calon tidak memiliki mesin politik itu sendiri. Hal ini disadari betul oleh Haryadin. Setelah memantapkan diri dan mendapat dukungan penuh dari keluarga, Harryadin berusaha membangun mesin politik dengan menghubungi kembali simpul-simpul sosial dan ekonomi yang dimilikinya. Simpul-simpul ini oleh Harryadin dicoba untuk diaktivasi dan disatukan menjadi sebuah mesin politik. Mesin politik setidaknya bekerja dalam tiga hal yakni penggalangan dana, penggalangan massa, penggalangan suara.

Simpul pertama adalah keluarga. Keluarga menjadi penting bukan hanya sebagai pemberi izin maju berkontestasi dalam pilkada, namun keluarga juga merupakan sumber dana awal dan bagian dari tim inti kampanye. Harryadin yang dari awal memang bukan seorang politisi, tidak memiliki pemisahan keuangan untuk kebutuhan politik. Dana awal untuk kebutuhan pulang-pergi Jakarta-Madiun, konsolidasi simpul di Madiun, dan pengumpulan KTP berasal dari uang pribadi dan keluarga.

“Uang yang saya siapkan sendiri itu, totalnya Rp 750 ribu ditambah Rp 2 miliar, mungkin tambah Rp 300 ribu bukan dari uang saya tapi uang keluarga.” – (Wawancara dengan Harryadin Mahardika, 22 September 2018)

Keluarga juga menjadi penting sebagai bagian dari tim pemenang terutama kaitannya

dengan pengelolaan keuangan. Bendahara tim kampanye Harryadin merupakan kakak kandungnya sendiri. Bendahara ini menjadi sentral dalam pengelolaan keuangan, mengatur keluar dan masuknya dana untuk kebutuhan gaji tim kampanye dan kebutuhan operasional. Bendahara juga memiliki tugas untuk memastikan catatan keuangan yang tertulis di rekening khusus dana kampanye dan laporannya baik.

“Tidak, yang mengatur keuangan timses, gaji, operasional, dan sebagainya. Jadi yang Rp 800 juta – Rp 900 juta itu yang dilaporkan ke KPU itu, itu mbak santi” – (Wawancara dengan Harryadin Mahardika, 22 September 2018)

Simpul kedua adalah alumni UI. Alumni UI yang tersebar menjadi politisi, pejabat publik, maupun pengusaha dimanfaatkan Harryadin untuk melakukan penggalangan dana. Dari simpul ini dia mendapat dana awal yang dibutuhkan dalam kontestasi Pilkada Kota Madiun 2018. Hampir setengah dari biaya yang dibutuhkan, didapat dari simpul ini. Jumlahnya bervariasi dari mulai ratusan ribu hingga miliaran rupiah.

“Hampir 200 orang, Ada yang menyumbang dari Rp 500 ribu sampai puluhan juta. Rata-rata ya Rp 5 juta – Rp. 10 juta. Satu orang ada, bahkan di angka Rp 1,2 miliar” – (Wawancara dengan Harryadin Mahardika, 22 September 2018)

Simpul ketiga adalah alumni SMA 2 Madiun. Alumni SMA 2 Madiun ini yang merupakan kerangka awal tim relawan yang bergerak di akar rumput. Tim relawan ini yang dari awal diaktivasi dan dilibatkan dalam pengumpulan KTP. Selain menjadi relawan, beberapa alumni SMA 2 Madiun yang menjadi pengusaha membantu dalam bentuk sumbangan dana maupun barang untuk kebutuhan operasional kampanye. Para penyumbang barang ini biasanya merupakan orang yang namanya tidak mau disebut, atau mereka pengusaha yang bergerak dalam penyediaan barang tersebut. Para pengusaha tersebut tergabung dalam HIPMI Madiun. Awalnya bantuan yang terbatas pada alumni SMA 2 Madiun mulai meluas ke simpul HIPMI Madiun. Ketua HIPMI Madiun yang sekaligus Ketua DPC Partai Solidaritas Indonesia (PSI) Kota Madiun, bersama jaringan yang dimiliki tidak hanya menyumbang dana maupun barang, namun juga menyumbangkan ide-ide kampanye yang sebagian besar dilakukan oleh Harryadin.

Simpul keempat adalah simpul calon wakil walikota. Latar belakang calon wakil walikota, Arief Rahman, yang merupakan jurnalis dan ahli media, berkontribusi dalam pemberitaan media selama masa kampanye. Diketahui bahwa Arief Rahman merupakan CEO dari lensa Indonesia, Ketua Asosiasi Media Siber Indonesia (AMSI Jatim), sekaligus sebagai pengurus PWI Jawa Timur. Semua biaya publikasi melalui

media terutama media online ditanggung oleh dia. Selain itu Arief juga membantu pengadaan konsultan politik, dan barang-barang non-tunai seperti sepatu dan kaos.

“Saya lebih banyak menyediakan pembiayaan non-tunai, biasanya dalam bentuk barang. Misal untuk kebutuhan kampanye melalui pemberitaan online dan konsultan politik” (Wawancara dengan Arif Rahman, 22 September 2018)

“Ya bisa lebih sih (hingga 1M jika diuangkan). Kalau misalnya konsultasi politik, media, itu bisa sampai segitu. Tapi itu gratis semua, media gratis. Dia menggratiskan semua. Konsultasi politik dari temannya, dia gratiskan semua. Mungkin ada 2M” – (Wawancara dengan Harryadin Mahardika, 22 September 2018)

Membangun Tim. Harryadin membentuk tim awal kampanye sejak bulan Juni 2017. Pada bulan Agustus 2017, dia sudah membentuk tim ini dengan jumlah 25 orang dilanjut dengan membentuk koordinator RT (korte) walaupun tidak banyak sekitar 200 hingga 250 orang. Tim ini yang dari awal membantu dalam pengumpulan KTP, yang saat itu merupakan relawan. Ketika masa kampanye dimulai, korte diperbanyak empat kali lipat menjadi sekitar 1000 orang. Hal ini didasari oleh pertimbangan Harryadin bahwa dia harus memiliki perwakilan di semua wilayah. Ternyata keputusan memperbanyak anggota tim tidak berkorelasi positif dengan peningkatan kinerja tim. Banyak dari anggota tim yang yang bekerja tidak optimal.

Keputusan memperbanyak anggota tim hanya berkorelasi positif dengan biaya yang harus dikeluarkan. Selain jumlah anggota tim yang banyak, rentang waktu pilkada yang panjang menguras banyak dana yang telah dikumpulkan sebelumnya. Dana tersebut dikeluarkan untuk menggaji anggota tim yang rata-rata dibayar Rp 100 ribu per bulan, tergantung performa anggota tim. Jika dikalkulasi, maka setidaknya Harryadin harus mengeluarkan uang sebesar Rp 400 juta untuk membayar 1.000 anggota tim di level RT dengan durasi waktu empat bulan.

“Di awal-awal yang saya lakukan adalah mencoba mengikat secara emosional. Sehingga yang saya lakukan adalah memberikan honor per bulan. Bagi seribu orang itu, jumlahnya antara Rp 100 ribu – Rp 200 ribu, tergantung orangnya, jadi beda-beda” (Wawancara dengan Harryadin Mahardika, 22 September 2018)

Untuk tingkatan tim diatas korte, ada tim yang memiliki tugas di level kelurahan dan kecamatan, yakni korkel dan korcam. Tim ini bertugas mengkoordinasikan korte di wilayahnya dan melakukan pengawasan atas kinerja korte. Ada sekitar 30 orang korkel dan korcam yang tersebar di tiga kecamatan dan 27 kelurahan yang

ada di kota Madiun. Tim ini rata-rata dibayar Rp 500 ribu per orang per bulan. Jika dikalkulasikan, maka Harryadin setidaknya harus membayar sebesar Rp 60 juta untuk 30 orang selama empat bulan masa kampanye. Untuk timses yang merupakan tim inti, gaji mereka jauh lebih tinggi dari korcam, korek, maupun korte. Ada sekitar 25 orang yang menjadi tim inti dengan gaji Rp 1 juta per bulan. . Jika dikalkulasikan, maka Harryadin setidaknya harus membayar sebesar Rp 100 juta untuk 25 orang selama empat bulan masa kampanye.

Dalam empat bulan berjalan masa kampanye, Harryadin setidaknya melakukan empat kali perombakan tim inti. Tim inti awal yang berjumlah 25 orang sebagian ada yang bertahan hingga akhir, namun sebagian ada yang diganti. Perombakan tim pertama dan kedua yang kebanyakan didominasi oleh anggota keluarga dan alumni SMA 2 Madiun, dalam sisi performa masih di bawah harapan Harryadin. Perombakan ketiga mulai diisi dengan tokoh-tokoh berpengaruh di Madiun. Dalam sisi performa sudah mulai membaik namun dalam sisi kecocokan hubungan masih dianggap bermasalah oleh Harryadin. Perombakan keempat atau yang terakhir merupakan proses hasil seleksi waktu yang secara performa atau kecocokan hubungan sesuai dengan apa yang diharapkan Harryadin.

Jika diakumulasikan, maka setidaknya Harryadin harus mengeluarkan Rp 560 juta untuk membentuk dan membayar gaji tim kampanye dari tingkat kota hingga RT. Biaya ini belum termasuk biaya relawan yang dikeluarkan Harryadin yang belum bisa terdeteksi nominal dan jumlah relawan yang dimiliki.

Membiayai Suara. Pembiayaan kampanye terhitung mulai masa kampanye dimulai pada 15 Februari 2018 dan berakhir pada 23 Juni 2018. Selama masa kampanye Harryadin rutin mengadakan pertemuan di rumah-rumah warga yang menjadi bagian relawan ataupun tim kampanye di tingkat RT. Dalam sehari, Harryadin bisa mengunjungi tiga sampai dengan empat tempat dalam sehari. Satu tempat kunjungan, Harryadin menganggarkan sekitar Rp 500.000,- untuk kebutuhan kudapan. Target orang yang hadir dalam setiap pertemuan adalah 50 sampai 100 orang.

“Jadi tiap hari kita keliling sosialisasi. Satu kali sosialisasi budget kita adalah Rp 500 ribu. Orang yang diundang kita minta antara 50-100 orang. Satu hari bisa tiga atau empat tempat. Ya rata-rata satu hari kita menghabiskan Rp 2 juta.” – (Wawancara dengan Harryadin Mahardika, 22 September 2018)

Hal ini dilakukan terus-menerus selama tiga bulan masa kampanye atau saat sebelum masuk bulan puasa. Jika dikalkulasikan, setidaknya Harryadin harus mengeluarkan sebesar Rp. 180 juta untuk 90 hari masa kampanye sebelum masuk bulan puasa ramadhan. Uang

tersebut belum termasuk uang untuk keperluan menyiapkan spanduk ataupun biaya penggantian bensin untuk warga yang datang. Saat masa kampanye memasuki bulan puasa, Harryadin mengganti strategi untuk dapat bertatap muka dengan warga. Hal ini didasarkan pada hasil survey internal yang menunjukkan bahwa kenaikan elektabilitas bergerak lambat. Harryadin menilai permasalahannya terletak pada mekanisme kunjungan ke rumah-rumah warga tidak dapat menarik simpati banyak orang.

Harryadin mulai mengurangi kunjungan ke rumah warga dan mulai membuat panggung-panggung kecil hiburan yang dilaksanakan setiap sore hari di bulan ramadhan. Acara tersebut dilaksanakan rutin di lapangan terbuka. Antusiasme warga terhadap acara tersebut cukup tinggi. Setiap hari, sekitar 2.000 orang datang menghadiri acara tersebut. Survey internal dari tim menunjukkan bahwa acara tersebut efektif untuk meningkatkan elektabilitas Harryadin. Pada akhir bulan puasa ramadhan, elektabilitas Harryadin naik dengan cukup signifikan dan mendekati petahana. Dalam acara tersebut, Harryadin juga mengadakan pasar sembako murah dan membagi ta'jil gratis sebagai makanan pembuka puasa. Harryadin menyediakan 2.000 paket sembako murah setiap hari dengan harga jual Rp 10 ribu. Harga asli paket sembako murah tersebut adalah Rp 15ribu, sehingga Harryadin hanya mengeluarkan Rp 5 ribu untuk subsidi. Untuk panggung, mobil bak terbuka, dan sewa piranti pengeras suara, Harryadin harus mengeluarkan uang sebanyak Rp 2,5 juta per hari.

Selain untuk kebutuhan panggung dan paket sembako murah, Harryadin juga harus mengeluarkan biaya untuk kebutuhan ta'jil yang harganya sekitar Rp 3 ribu per bungkus. Dalam satu hari, Harryadin menyediakan ta'jil sejumlah 2000 bungkus. Jika dikalkulasikan, Harryadin setidaknya harus mengeluarkan Rp 381 juta untuk kebutuhan paket sembako murah, paket panggung hiburan, dan paket ta'jil.

Atribut kampanye, pemberitaan media, dan konsultan politik. Pembiayaan kampanye tidak hanya dalam bentuk uang yang kemudian dibelanjakan. Namun, pembiayaan kampanye juga dapat meliputi barang ataupun jasa. Dalam kesepakatan Harryadin dengan Arief Rahman – pasangannya dalam Pilkada Kota Madiun 2018 –tentang pembagian beban pembiayaan kampanye, disepakati bahwa Arief bertanggung jawab dalam penyediaan barang ataupun jasa yang sifatnya non-tunai. Dalam hal ini Arief Rahman menyediakan atribut kampanye seperti kaos dan baliho, serta pemberitaan media terutama media online. Selain itu Arief juga menyediakan konsultan politik dari Surabaya untuk menangani survey dan strategi pemenangan. Walaupun tidak berbentuk bantuan uang tunai, namun jika dinominalkan bantuan barang dan jasa tersebut dapat mencapai Rp 2 miliar.

Jejaring politisi. Selain menggunakan mesin politik yang dibangun dari berbagai simpul sosial dan ekonomi yang dimiliki, Harryadin juga menggunakan simpul politik

yang ada di kota Madiun. Sudah sejak lama, perpolitikan kota Madiun dikuasai oleh dua keluarga besar yakni keluarga Kokok Raya dan keluarga Bambang Irianto. Kokok Raya merupakan mantan walikota Madiun dan ketua DPC PDI-P kota Madiun. Sedangkan Bambang Irianto juga merupakan mantan walikota Madiun dan ketua DPC Partai Demokrat. Setelah Bambang Irianto menjadi tersangka korupsi, keluarga Bambang Irianto seperti mulai disingkirkan oleh elit Partai Demokrat yang lain. Dalam Pilkada Kota Madiun 2018, adik dari Bambang Irianto yakni Armaya, tidak mendapatkan surat rekomendasi dari Partai Demokrat. Partai Demokrat memberikan rekomendasinya kepada pasangan Maldi dan Inda Raya, yang juga diusung oleh PDI-P. Inda Raya merupakan anak dari Kokok Raya. Hal tersebut membuat Armaya dan sebagian besar kader Partai Demokrat menyatakan mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik.

Armaya dan keluarga Bambang Irianto terkenal memiliki kader-kader dan loyalis yang militan dan teruji. Mesin politik ini yang dimanfaatkan oleh Harryadin untuk bersaing dengan mesin politik yang dimiliki oleh calon lain. Namun, untuk menghidupkan mesin politik tentu harus menggunakan dana yang cukup besar. Harryadin setidaknya harus mengeluarkan uang tidak kurang dari Rp 200 juta untuk mengaktivasi mesin politik Armaya. Selain itu, mesin politik Armaya yang terkenal militan malah terkadang mengganggu mesin politik perseorangan yang sudah berjalan dari awal. Untuk mengantisipasi hal tersebut, Harryadin melokalisasi wilayah kerja mesin politik Armaya di kecamatan Taman. Dengan pembagian wilayah, harapannya tidak terjadi gesekan ataupun benturan dari dua mesin politik ini. Hal tersebut cukup efektif. Harryadin berhasil memenangkan wilayah taman dengan perolehan suara lebih dari 50%.

Mengamankan suara. Seperti halnya calon lain yang berasal dari partai politik, Harryadin sebagai calon perseorangan juga harus menyediakan saksi di setiap TPS. Kota Madiun memiliki 310 TPS yang tersebar di tiga kecamatan. Saksi ini yang bertugas untuk mengawasi proses pemilihan dari awal hingga TPS ditutup. Harryadin menyediakan dua saksi di setiap TPS dengan honor per saksi adalah Rp 100 ribu. Jika dikalkulasikan, maka Harryadin setidaknya harus mengalokasikan dana sebesar Rp 62 juta untuk seluruh saksi di TPS.

Selain merekrut saksi di luar TPS, Harryadin juga merekrut “saksi luar TPS”. Saksi luar TPS tidak memiliki tugas pengawasan seperti halnya saksi TPS pada umumnya. Mereka hanya masyarakat biasanya yang diberi uang dan kemudian dicatat sebagai saksi luar TPS. Saksi luar TPS ini sebenarnya merupakan cara Harryadin agar dapat menggunakan politik uang tanpa menyalahi aturan. Politik uang jelas dilarang dalam pemilu, namun saksi luar TPS tidak ada batasan jumlah orang yang dapat direkrut.

“Yang kita lakukan itu sebenarnya mencoba melihat dari peraturan, apa yang bisa kita lakukan tanpa melakukan pelanggaran. Dalam aturan itu kita diperbolehkan punya tim saksi, tim pendukung, tim penjemput pemilih, garkumlh atau apa itu ya. Itu tidak terbatas, jumlah di TPS terserah” – (Wawancara dengan Harryadin Mahardika, 22 September 2018)

Sebelum melakukan strategi ini, Harryadin sempat berkomunikasi dengan KPU Kota Madiun untuk menanyakan terkait langkah tersebut. Ketika KPU menyatakan bahwa merekrut saksi luar TPS diizinkan maka Harryadin langsung melakukan pelatihan saksi di masa tenang. Harryadin merekrut saksi luar TPS sebanyak 25 hingga 50 orang per TPS. Orang-orang yang rekrut ini adalah orang-orang baru yang sama sekali belum pernah bersinggungan dengan Tim ataupun Harryadin secara langsung. Orang-orang ini kemudian memiliki tugas untuk mengajak orang-orang agar mau datang ke TPS. Jumlah orang yang direkrut yang hanya berjumlah 50 orang atau sekitar 10% dari total suara potensial di TPS tersebut, tidak terlepas dari keterbatasan dana yang dimiliki Harryadin. Insentif yang diterima sama dengan saksi TPS yakni Rp 100 ribu. Cara ini ternyata cukup efektif. Perolehan suara Harryadin tidak kurang dari 50 suara di setiap TPS di Kota Madiun. Jika dikalkulasikan, setidaknya Harryadin harus mengalokasikan dana sebesar Rp 1.550.000.000 untuk sakis luar TPS di Kota Madiun. Selain pembentukan saksi dalam dan luar TPS, Harryadin juga membagikan baju batik untuk 25.000 orang pemilih potensial. Pemberian baju batik ini dilakukan pada saat masa tenang. Harga satu potong baju batik adalah Rp 23,5 ribu, sehingga Harryadin setidaknya harus mengeluarkan uang sebesar Rp 587,5 ratus juta.

Banding ke MK. Pada rapat pleno rekapitulasi suara yang diselenggarakan KPU Kota Madiun pada 4 Juli 2018, pasangan Harryadin-Arief dinyatakan kalah dari pasangan Maldi-Inda Raya. Harryadin-Arief memperoleh suara sebesar 35.352 atau 33,16% suara, sedangkan Maldi-Inda Raya mendapatkan suara sebesar 39.465 atau 37,02% suara. Paska keputusan resmi dari KPU Kota Madiun tersebut, pada tanggal 6 Juli 2018 Harryadin resmi melayangkan gugatan hasil pilkada ke Mahkamah Konstitusi (MK) atas dugaannya terkait ada indikasi 3.008 pemilih ganda dan adanya dugaan praktik politik uang yang dilakukan pasangan calon lain. Harryadin meminta MK membatalkan penetapan hasil Pilkada Kota Madiun 2018 dan melaksanakan pemungutan suara ulang di seluruh TPS di Kota Madiun paling lambat 30 hari setelah putusan MK (Solopos 2018).

Setelah menjalani dua kali masa sidang, MK memutuskan untuk menolak semua gugatan Pilkada Kota Madiun 2018 yang diajukan oleh Harryadin Mahardika-Arief Rahman karena dinilai tidak dapat diterima. Dengan amar putusannya Nomor 56/PHP.KOT-XVI/2018 yang dibacakan pada Jumat 10 Agustus 2018, pasangan

Maidi-Inda Raya Raya ditetapkan sebagai Wali Kota dan Wakil Wali Kota terpilih periode 2019-2024 sesuai hasil penetapan rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Kota Madiun (Antaraneews 2018). Dalam proses banding tersebut, Harryadin mengeluarkan sejumlah biaya setidaknya untuk pengacara dan operasional selama masa gugatan. Harryadin tidak menyebutkan nominal biaya, namun tidak sebanyak biaya pengeluaran saat pilkada.

Jika dijumlahkan dari semua biaya yang telah dikeluarkan mulai dari tahap pencalonan, kampanye, hingga tahap pengamanan suara, maka analisis kami menemukan bahwa calon perseorangan setidaknya telah mengeluarkan biaya sebesar Rp 7.020.500.000. Nominal tersebut senada dengan pernyataan Harryadin tentang total biaya politik yang harus dikeluarkannya, yakni hampir mendekati delapan miliar. Nominal tersebut sangat jauh berbeda dengan apa yang dilaporkan ke KPU Kota Madiun. Menurut Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) yang diserahkan ke KPU Kota Madiun, total pengeluaran dana kampanye Harryadin Mahardhika bersama wakilnya adalah Rp 841.913.440. Selisih antara nominal yang dilaporkan dengan nominal yang nyata dikeluarkan.

Tabel 1. Perbandingan Pengeluaran Formal Dan Informal

PENGELUARAN DILAPORKAN		
Uraian Pengeluaran	Nominal	Keterangan
Pengeluaran Operasional	Rp 200.000	Bensin mobil operasional
	Rp 35.000	Cuci mobil operasional
	Rp 50.000	Bensin mobil operasional
	Rp 5.265.000	Konsumsi tim kampanye dan relawan
	Rp 265.000	Beli alat masak
	Rp 148.863.440	Pembayaran 5.000 kaos
	Rp 25.000.000	Pembayaran APK
	Rp 25.000.000	Pembayaran APK
	Rp 587.500.000	Pembayaran 25.000 baju batik
	Rp 25.000.000	Pembayaran APK
Rp 25.000.000	Pembayaran APK	
TOTAL	Rp 841.913.440	

ANALISIS PENGELUARAN		
Uraian Pengeluaran	Nominal	Keterangan
Biaya Pencalonan	Rp 1.500.000.000	Pengumpulan KTP dan menaikkan popularitas
Membangun Tim	Rp 560.000.000	Membentuk dan membayar gaji tim kampanye dari tingkat kota hingga RT
Biaya Kampanye	Rp 180.000.000	Pertemuan tatap muka dengan masyarakat dalam tiga bulan awal masa kampanye
Biaya Kampanye	Rp 381.000.000	Biaya acara sembako murah dan ta'jil gratis dalam satu bulan terakhir masa kampanye
Atribut kampanye, pemberitaan media, dan konsultan politik	Rp 2.000.000.000	Barang dan jasa tersebut disediakan dalam bentuk non-tunai oleh calon wakil walikota
Biaya menggunakan jejaring politisi	Rp 200.000.000	Membiayai mesin politik milik salah satu politisi di Kota Madiun untuk membantu pengamanan suara
Saksi TPS	Rp 62.000.000	Membayar 620 saksi TPS
Saksi luar TPS	Rp 1.550.000.000	Membayar 15.500 saksi luar TPS
Baju batik	Rp 587.500.000	Membeli 25.000 baju batik untuk potential voters
TOTAL	Rp 7.020.500.000	

Dari rincian pengeluaran biaya politik yang harus dikeluarkan Harryadin dan calon wakilnya, terlihat bahwa komponen terbesar berada pada politik uang (saksi luar TPS dan pembelian baju batik) dan biaya pencalonan. Barang dan jasa yang diberikan calon wakil tidak dianggap komponen biaya terbesar dikarenakan terdiri dari gabungan tiga jenis barang/jasa yakni atribut kampanye, pemberitaan media, dan konsultan politik. Komponen terbesar pada politik uang dan biaya pencalonan pada skema pembiayaan calon perseorangan Harryadin, menunjukkan bahwa hal tersebut tidak jauh berbeda dari komponen pembiayaan yang dilakukan oleh calon dari partai politik. KPK dan ICW misalnya, menyebutkan bahwa komponen terbesar dari pembiayaan pilkada terletak pada mahar politik untuk pencalonan dan politik uang dalam bentuk politik uang (Kompas 2018; Liputan6 2018). Hal tersebut menunjukkan bahwa dari segi besaran pengeluaran, calon perseorangan atau calon dari jalur partai politik tidak jauh berbeda.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Ketika banyak studi melakukan simplifikasi atas penerimaan dana kampanye (lihat misalnya, Sudulich dan Wall 2011), narasi argumen pembiayaan kampanye padat modal (*capital-intensive campaign*) di atas menunjukkan bahwa analisis atas pos-pos pembiayaan tidaklah sederhana ketika bertemu dengan beroperasinya relasi clientelistik antara calon dengan tim kampanye maupun pemilih. Oleh karena itu, bagian ini bertugas untuk mempertegas refleksi dari narasi dan data yang telah dielaborasi dan dianalisis di atas. Ada tiga poin penting. Pertama, temuan yang paling menonjol dan menjadi argumen utama atas tulisan ini adalah fakta bahwa model kampanye padat modal (*capital-intensive campaign*) yang dilakukan berimplikasi pada pembiayaan yang sentralistik dan berada di bawah satu tangan seorang calon. Hal ini mampu menjelaskan dua argumen reflektif berikutnya karena calon mempunyai kuasa penuh atas bentuk kampanye dan inisiatif pencalonan yang ditempuh. Kedua, model pembiayaan kampanye oleh calon perseorangan pada dasarnya tidak memberikan distingsi baru soal studi pembiayaan politik terutama pembiayaan kampanye baik pada aspek pemasaran politik maupun pada fitur-fitur klientelistik seperti pembelian suara meski di level praktik terdapat variasi-variasi bentuk. Ketiga, hal yang agak berbeda adalah pada model biaya pencalonan dimana nalar kerja pembelian suara sudah dilakukan oleh calon perseorangan baik karena determinasi ekonomi politik (kondisi ekonomi sosial di daerah pemilu), lemahnya modal sosial (sikap permisif pemilih atas praktik barter suara), maupun kekosongan peran institusi (regulasi dan lembaga terkait tidak mempunyai otoritas pengaturan dan tindakan sistemik pada fase pencalonan).

Model pembiayaan yang sentralistik ditengah sistem kepartaian yang terfragmentasi sangat serius di level lokal (Ufen 2011), bisa memberi beberapa implikasi temporer dan sistemik. Secara temporer, pembiayaan politik elektoral yang terjadi di lapangan tidak mampu ditangkap oleh institusi formal yang bekerja untuk menjaga proses politik menjadi lebih akuntabel dan transparan. Penyelenggara pemilu tidak mempunyai kemampuan untuk mengakses dana yang dikendalikan secara sentralistik karena tim besar kampanye calon perseorangan pun bahkan tidak mempunyai kemampuan untuk mengakses informasi perihal dana kampanye. Secara sistemik, politik elektoral Indonesia akan semakin ditentukan oleh determinasi figur calon karena yang tampak di ‘depan panggung’ dan di ‘belakang panggung’ adalah orang yang sama dengan nalar kerja politik yang sama. Tendensi atas kampanye padat modal (*capital-intensive campaign*) yang terjadi pada calon perseorangan pada derajat tertentu diakibatkan oleh konsekuensi institusional (sistem pemilu dan regulasi) sebagaimana terjadi di banyak negara (lihat misalnya, Scarrow 2007). Hal ini kemudian menggeser proses partisipatif dalam politik elektoral yang akhirnya digantikan oleh calon secara personal.

Berdasarkan simpulan dan elaborasi konsekuensi atas model pengelolaan dana pemilu yang sentralistik, kami merekomendasikan beberapa pendekatan institusional yang bisa jadi realistis dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Pertama, praktik dan tingginya dana yang dikeluarkan calon pada proses pencalonan—periode sebelum pendaftaran calon ditutup—perlu masuk dalam otoritas institusi-institusi penyelenggara pemilu untuk melakukan pengaturan dan penindakan. Kedua, regulasi dan institusi penegak hukum penyelenggaraan pemilu tidak hanya memberikan sanksi bagi pemberi/penerima tetapi juga penghargaan (tidak hanya perlindungan) bagi siapapun pihak pelapor terjadinya ‘belanja’ pencalonan/kampanye. Ketiga, negara (penyelenggara pemilu) perlu menempuh paling tidak satu dari dua alternatif untuk merealisasikan audit forensik atas laporan dana kampanye. Alternatif pertama adalah penyelenggara pemilu bekerjasama dengan institusi yang mempunyai kapasitas dan otoritas untuk melakukan audit forensik. Alternatif kedua adalah pembentukan lembaga sampiran baru yang khusus bekerja untuk melakukan penegakan, audit, dan penelusuran biaya pemilu yang dikeluarkan oleh calon. Terakhir, perlu dicatat bahwa semua rekomendasi institusional tersebut memerlukan basis hukum yang berangkat dari bertemunya kepentingan anggota dewan di Senayan. ■

Referensi

- Aspinall, E., dan Mada Sukmajati (ed.). 2015. *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme Pada Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: PolGov.
- Bolleyer, Nicole., dan Weeks, Liam. 2009. "The Puzzle of Non-Party Actors in Party Democracy: Independents in Ireland". *Comparative European Politics* 7(3): 299-324.
- Brancati, Dawn. 2008. "Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide". *The Journal of Politics* 70(3): 648-662.
- Buehler, Michael., dan Paige Tan. 2007. "Party-candidate Relationships in Indonesian Local Politics: A Case Study of the 2005 Regional Election in Gowa, South Sulawesi Province". *Indonesia*. 84: 41-69.
- Carty, R. Kenneth., Munroe Eagles, and Anthony Sayers. 2003. "Candidates and Local Campaigns: Are There Just Four Canadian Types?" *Party Politics*. Vol. 9(5): 619-636.
- Ehin, Piret., dan Mihkel Solvak. 2012. "Party Voters Gone Astray: Explaining Independent Candidate Success in the 2009 European Elections in Estonia". *Journal of Election, Public Opinion and Parties*. 269-291.
- Ehin, Piret et al. 2012. "Independent Candidates in National and European Elections" *Working Paper, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs*. European Parliament.
- Farrell, David. 1996. "Campaign Strategies and Tactics". Dalam Lawrence LeDuc, Richard Niemi, and Pippa Norris (ed.). *Comparing Democracies*. Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Farrell, David dan Paul Webb. 2000. 'Political Parties As Campaign Organizations', dalam *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Russell Dalton dan Martin Wattenberg (eds). Oxford: Oxford University Press. hal. 102–28.
- Gençkaya, Faruk Ömer. 2014. "Impact of Party Regulation on Small Parties and Independent Candidates in Turkey". *Working Paper* 41. The Legal Regulation of Political Parties.
- Geertz, Clifford. 1976. "The Religion of Java". Chicago: University of Chicago Press.
- Husen, Abrar. 2009. *Manajemen Proyek Perencanaan, Penjadwalan, & Pengendalian Proyek*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Ishiyama, J., Anna Batta, dan Angela Sortor. 2011. "Political Parties, Independents and the Electoral Market In Sub-Saharan Africa". *Party Politics*. Vol.19(5) 695-712
- Pinto-Duschinsky, Michael. 2012. "Financing Politics: A Global View". *Journal*

- of Democracy*. Vol. 13(4) 69-86.
- Rumayya. 2016. "District Head's Political Party and Local Development: Observing the Results of Indonesia's 2005-2013 Direct Local Elections". Paper Presented at *Indonesian Study Group, ANU Indonesia Project*, Australian National University.
- Scarrow, Susan E. 2007. "Political Finance in Comparative Perspective". *Annual Review of Political Science*. Vol. 10. hal.193-210.
- Sudulich, Maria Laura., and Matthew Wall. 2011. "How Do Candidates Spend Their Money" Objects of campaign spending an the effectiveness of diversification". *Electoral Studies*. 30, 91-101.
- Thaha, Rasyid., dan Haryanto. 2013. "Independent Candidates in the Concurrent Regional Election in South Sulawesi: What is Independent and Why?". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol.20(3).hal. 221-235.
- Tomsa, Dirk. 2009. "Electoral Democracy in A Divided Society: The 2008 Gubernatorial Election in Maluku, Indonesia". *South East Asia Research*. Vol.17(2).hal. 229-259.
- Trihartono, Agus. 2014. "Beyond Measuring the Voice of the People: The Evolving Role of Political Polling in Indonesia's Local Leader Elections". *Southeast Asian Studies*. Vol. 3(1).hal. 151-182.
- Ufen, Andreas. 2011. "Direct Local Elections and the Fragmentation of Party Organization in Indonesia". *APSA 2011 Annual Meeting Paper*.
- Weeks, Liam. 2014. "Crashing the party, Does STV help independents?" *Party Politics*. Vol.20(4). 604-616.
- AntaraneWS. 2018. "MK Tolak Gugatan Pilkada Kota Madiun 2018." <https://jatim.antaraneWS.com/berita/261263/mk-tolak-gugatan-pilkada-kota-madiun-2018> (diperoleh pada 10 Oktober 2018).
- Detik. 2018. "Pilkada Serentak 2017 Diikuti 80 Pasangan Calon Independen." <https://news.detik.com/berita/d-3309318/pilkada-serentak-2017-diikuti-80-pasangan-calon-independen> (diperoleh pada 10 Oktober 2018).
- Detik. 2018. "Ada 556 Calon Kepala Daerah Ikuti Pilkada Serentak." <https://news.detik.com/berita/d-3876134/ada-556-calon-kepala-daerah-ikuti-pilkada-serentak> (diperoleh pada 10 Oktober 2018).
- Kompas. 2018. "Sebanyak 256 Pasang Calon Perseorangan Daftar Pilkada Serentak." <https://nasional.kompas.com/read/2015/07/06/22204111/Sebanyak.256.Pasang.Calon.Perseorangan.Daftar.Pilkada.Serentak>. (diperoleh pada 10 Oktober 2018).
- Kompas. 2018. "ICW Mahar Politik Bikin Biaya Politik Jadi Tinggi." <https://megapolitan.kompas.com/read/2016/03/31/15031621/ICW.Mahar.Politik.Bikin.Biaya.Politik.Jadi.Tinggi> (diperoleh pada 17 Oktober 2018).

- Kompas. 2018. “Mahalnya Ongkos Politik.” <https://nasional.kompas.com/read/2018/01/12/09494501/mahalnya-ongkos-politik> (diperoleh pada 17 Oktober 2018).
- Liputan6. 2018. “KPK Ungkap Besaran Biaya Pilkada Nilainya Fantastis.” <https://www.liputan6.com/news/read/3292535/kpk-ungkap-besaran-biaya-pilkada-nilainya-fantastis> (diperoleh pada 17 Oktober 2018).
- Tirto. 2018. “Politik Aliran Kembali ke Jawa Timur.” <https://tirto.id/politik-aliran-kembali-ke-jawa-timur-cyKy> (diperoleh pada 17 Oktober 2018).
- Solopos. 2018. KPU Kota Madiun Utus 5 Pengacara Hadapi Mahardika Arief di MK. <http://madiun.solopos.com/read/20180724/516/929879/kpu-kota-madiun-utus-5-pengacara-hadapi-mahardika-arief-di-mk> (diperoleh pada 11 Oktober 2018).

Narasumber

- Harryadin Mahardhika – Calon Walikota Madiun 2018-2023. Wawancara pada 22 September 2018
- Arief Rahman – Calon Wakil Walikota Madiun 2018-2023. Wawancara pada 22 September 2018
- Andik Kurniawan – Pimpinan Relawan Madiun Mahardhika. Wawancara pada 5 Mei 2018

Dokumen

- Kota Madiun dalam angka 2017.
- Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) Kota Madiun Pasangan Calon Harryadin Mahardhika dan Arief Rahman.
- Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK) Kota Madiun Pasangan Calon Harryadin Mahardhika dan Arief Rahman.
- Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) Kota Madiun Pasangan Calon Harryadin Mahardhika dan Arief Rahman.



Bab 9

Botoh dan Pembiayaan Pilkada Alternatif*

Fitriyah dan Laila Kholid Alfirdaus

Pembiayaan dalam pemilihan kepala daerah (pilkada) sangat tinggi antara lain disumbang oleh pembiayaan untuk politik uang. Temuan riset disertasi Muhtadi (2018) selain menunjukkan praktik jual beli suara sangat masif terjadi dalam pemilu legislatif 2014 juga hal yang jamak dalam pilkada di Indonesia. Hal ini membuat calon membuka seluas mungkin sumber pembiayaan, termasuk dari sumber informal. Merujuk pada artikel Haryanto et.al dalam Bab 7 buku ini yang dimaksud dengan pembiayaan dari sisi formal adalah pembiayaan yang dilaporkan ke KPUD; sementara itu pembiayaan dari sisi informal adalah pembiayaan yang tidak dilaporkan ke KPUD.

Mengacu aturan pilkada pembiayaan kampanye yang formal berasal dari sumber uang pribadi calon (sejak dalam UU 10/2016 sumber ini eksplisit disebut), sumbangan partai politik/gabungan partai politik pengusung, dan sumbangan pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta. Besaran sumbangan dari pihak lain tersebut ada ketentuan batas maksimalnya, tetapi sumbangan dari uang pribadi calon tidak dibatasi jumlahnya. Semua penerimaan yang masuk dari sumber yang formal ini ditampung dalam rekening khusus dana kampanye atas nama pasangan calon yang didaftarkan ke KPUD dan kelak pascapilkada dilakukan audit atas penerimaan dan pengeluarannya oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) yang resmi ditunjuk oleh KPUD.

* Artikel ini diambil dari disertasi Fitriyah (2018) dengan judul "Botoh dalam Pilkada: Studi Kasus Dua Daerah di Jawa Tengah." Program Doktor Ilmu Sosial-FISIP Universitas Diponegoro.

Praktik di lapangan baik sumber maupun pengeluaran tidak segaris lurus dengan aturan. Tulisan Yusfitriadi dalam Bab 11 buku ini setidaknya memberi gambaran problem pendanaan calon dalam pilkada yang dari sisi audit belum bisa dijangkau. Hal ini mengisyaratkan ada penerimaan dan pengeluaran yang luput dari pantauan audit tersebut. Studi Yusfitriadi tersebut menemukan tidak semua penerimaan dan pengeluaran dana kampanye dilaporkan. Sebagai misal, studi Meitzner (2011) menyebutkan adanya penerimaan pembiayaan kampanye dari para pengusaha yang tidak tercatat. Selanjutnya dari sisi pengeluaran ada juga yang tidak dilaporkan, politik uang adalah pengeluaran yang pastinya tidak tercatat oleh karena kategori pengeluaran yang dilarang. Temuan studi ICW (2016) juga menemukan banyak calon yang tidak jujur mencantumkan penerimaan dan pengeluaran dari sumber pihak ketiga.

Politik uang kepada pemilih adalah jenis pembiayaan yang dilarang (illegal) dan termasuk kategori pelanggaran tindak pidana pemilu, namun di lapangan masih terjadi. Temuan riset disertasi Muhtadi (2018) menyimpulkan politik uang menjadi instrumen utama mobilisasi elektoral dalam kontes pilkada. Dengan menggunakan data dari 963 survei lokal yang dilakukan oleh lembaga opini publik LSI, Indikator serta oleh SMRC antara 2006 dan 2015 di 34 provinsi dan 513 kabupaten / kota di seluruh Indonesia, Muhtadi menemukan empat dari sepuluh orang Indonesia bisa menerima politik uang, dan dari temuan itu diperlihatkan tingkat penerimaan politik uang lebih tinggi oleh pemilih di Jawa, khususnya pemilih Jawa Tengah. Studi Muhtadi ini menguatkan jika politik uang kepada pemilih adalah jenis pembiayaan yang jamak dikeluarkan dan mengingat besarnya jumlah pemilih, maka politik uang telah menyumbang biaya tinggi pilkada.

Kebutuhan dana besar khususnya untuk politik uang, mendorong calon untuk meningkatkan penerimaan dari sumber informal. Studi yang sudah ada menemukan sumber pembiayaan informal dari pengusaha, semisal rangkaian studi Hidayat (2015) di sejumlah pilkada gubernur dan tim LIPI (2006; 2007). Rangkaian studinya itu menemukan *shadow state* dan *informal economy* penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak lepas dari adanya sokongan pembiayaan yang diterima calon dari pemodal pengusaha selama proses pilkada. Berbeda dari studi yang sudah ada, bab ini fokus pada pembiayaan pilkada informal untuk calon dari sokongan *botob* sebagai pembiayaan alternatif dengan mengangkat kasus pilkada di Jawa Tengah. Pembiayaan alternatif atau pilihan lain menggambarkan ada sumber-sumber pembiayaan informal, dan salah satunya adalah dari *botob*.

Bagi masyarakat Jawa *botob* bukan hal baru, keberadaan *botob* sebelumnya sudah lazim di pilkades (pemilihan pemimpin wilayah tingkat desa). *Botob* dalam masyarakat Jawa lebih dulu dikenal dalam permainan judi dalam pilkades. Sebagai objek taruhan dalam permainan judi tersebut adalah pemenang pilkades atau selisih perolehan suara

para calon, yang untuk menang judi *botoh* menggunakan tak-tik politik uang kepada pemilih. *Botoh* diyakini mampu mengatur menang-kalahnya calon untuk objek taruhan. Dalam perkembangannya *botoh* masuk pula sebagai pemodal calon pilkades, pada posisi ini *botoh* memberi modal biaya politik uang dan pascapilkades mendapat untung dari modal yang dibayar kembali oleh calon menjadi dua kali lipatnya.

Menariknya, sejak diluncurkannya pilkada langsung 2005 ada fenomena *botoh* dalam pilkada kabupaten/kota di Jawa Barat dan di Jawa Tengah (www.gatra.com). Terkait itu, ada banyak pertanyaan yang perlu dijelaskan disini, seperti apakah ada koneksitas *botoh* pilkades dan pilkada, apakah oleh orang yang sama dan menggunakan pola kerja yang sama. Dalam konteks politik uang untuk strategi pemenangan juga perlu dijelaskan berapa jumlah modal uang yang dikucurkan *botoh* kepada calon, kapan waktu distribusi uangnya kepada pemilih, oleh siapa dan kepada siapa. Pertanyaan-pertanyaan ini yang akan dielaborasi dalam artikel ini berdasar data dari wawancara mendalam dengan seorang botoh dan dua orang calon kepala daerah pengguna jasa botoh tersebut, *setting* lokasi di dua daerah (nama daerah disembunyikan) di Jawa Tengah untuk pilkada tahun 2011.

Politik uang: Mahalnya pembiayaan kampanye pilkada

Harus diakui pilkada langsung berbiaya tinggi. Salah satu komponennya, seorang calon harus melakukan politik uang kepada pemilih, yang diyakini menjadi senjata pamungkas agar berpeluang dipilih, artikel Haryanto et.al dalam Bab 7 mengonfirmasi hal ini. Begitu pula artikel yang ditulis Muhtadi dalam bab 5, sekalipun mengenai pemilu legislatif, memperkuat ada praktik politik uang kepada pemilih yang dilakukan oleh calon terlepas dari sisi efektivitasnya dan artikel Wahyu dalam Bab 12 menemukannya sebagai hal wajar dari prespektif pemilih. Politik uang jamak dilakukan di pemilu, bahkan oleh Aspinall (2013) politik uang dikatakan sebagai ciri dari politik lokal di Indonesia. Sistem pilkada yang semakin terinstitusionalisasi melalui perbaikan regulasi dari waktu ke waktu ini praktiknya belum mampu meminimalkan politik uang apalagi menghapusnya.

Studi oleh Perludem menemukan ada empat jenis pengeluaran yang menyebabkan tingginya biaya untuk kontestasi pilkada, yaitu biaya untuk pencalonan kepada partai politik/gabungan partai politik pengusung, yang populer disebut uang mahar atau uang sewa perahu, biaya untuk kampanye (spanduk, tim sukses) dan politik pencitraan, biaya survey elektabilitas disertai konsultasi pemenangan, dan biaya untuk politik uang kepada pemilih (Anggraini 2011). Seorang calon mengeluarkan biaya tidak resmi, seperti uang yang disetor kepada partai politik pengusung sebagai mahar politik dalam proses pencalonan dan pembiayaan untuk politik uang kepada pemilih agar berpeluang dipilih. Selain jenis pembiayaan yang tidak resmi, seorang calon

juga menanggung beban pembiayaan yang resmi, yakni semua jenis pengeluaran yang dibutuhkan dan dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan. Biaya resmi tersebut meliputi biaya membentuk tim sukses untuk mesin politik, biaya kampanye seperti rapat-rapat, alat peraga, mengunjungi pemilih *door to door* dan biaya membayar saksi saat pemungutan dan penghitungan suara. Bagi calon yang diusung oleh partai politik, beban biaya ini semestinya juga ditanggung dari sumbangan partai politik/gabungan partai politik pengusung, namun acapkali menjadi beban individual calon. Artikel Haryanto et.al menunjukkan pemasukan dana paling banyak bersumber dari calon itu sendiri.

Beban calon makin berat dengan minimnya peran partai politik dalam kerja-kerja elektoral. Seorang bakal calon setelah ditetapkan secara resmi sebagai calon oleh KPUD tiga hari setelahnya diperbolehkan melakukan aktivitas kampanye guna memobilisasi pemilih, peran ini dilakukan oleh tim sukses atau tim informal bentukan calon. Di lapangan yang riil bekerja menggarap pemilih adalah tim sukses bukan tim kampanye yang resmi didaftarkan di KPUD. Tim kampanye adalah tim yang formal, keanggotaannya diisi oleh elit partai politik pengusung, yakni para fungsionaris partai politik pengusung dan anggota parlemen pusat dan daerah, fokus tim kampanye pada konsolidasi partai politik dan sebagai juru kampanye saat rapat umum maupun rapat terbatas. Sifat kerja tim kampanye adalah resmi atau terlapor, seperti kapan jadwal kampanyenya dan dimana lokasi penyelenggaraannya, siapa saja juru kampanye, berapa jumlah pemilih yang diundang hadir, termasuk berapa biayanya. Sementara, hampir semua kerja-kerja elektoral di lapangan yang langsung ketemu pemilih adalah kerja tim sukses yang sifatnya informal dan dari sisi biaya terkait aktivitasnya tidak semuanya terlaporkan.

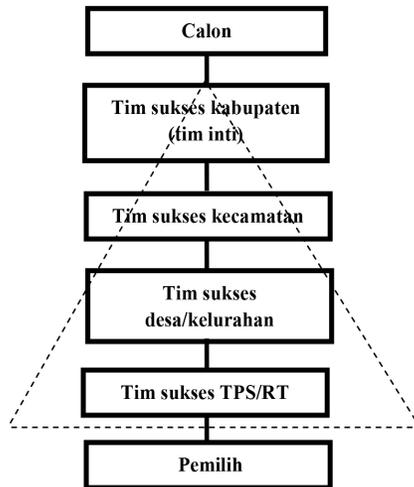
Keanggotaan tim sukses ini diisi orang-orang yang dianggap tokoh masyarakat yang mewakili komunitasnya di semua tingkatan wilayah administratif, meliputi ulama, tokoh perempuan, tokoh pemuda, ketua asosiasi pedagang kaki lima dan profesi informal lainnya, termasuk tokoh kelompok preman juga dirangkul.

Struktur organisasi tim sukses berbentuk piramida dan hirarkis, sebagian anggota tim sudah direkrut jauh hari sebelum pilkada dan struktur organisasi tim sukses makin dikuatkan pascapenetapan pasangan calon peserta pilkada. Sebagai posisi puncak adalah tim sukses tingkat kabupaten yang jumlah anggotanya sekitar 10 orang, mereka sebagai koordinator kabupaten dan dikenal sebagai tim inti yang punya kontak langsung dengan calon, orang-orang yang direkrut sebagai konsultan politik masuk dalam tim ini. Berikutnya secara hirarki disusun para koordinator secara bertingkat, yakni tingkat kecamatan dengan jumlah personil 2-4 orang, dan tingkat desa dengan jumlah anggota yang sama besar seperti kecamatan. Paling bawah dari struktur tim sukses adalah koordinator tingkat tempat pemungutan suara (TPS) atau tingkat rukun

tetangga (RT), jumlah mereka mengikuti jumlah pemilih. Setiap koordinator TPS/RT mengawal sekitar 20-25 pemilih yang mereka rekrut dari tetangga sekitarnya.

Tugas utama koordinator TPS/RT merekrut pemilih, merayu (*informal campaign*), dan mengawalnya untuk konsisten memilih calon yang didukung serta membagi uang kepada pemilih (politik uang) untuk hari H-pilkada. Mereka adalah ujung tombak calon yang mewakili calon dalam berhubungan langsung dengan pemilih dan untuk kerjanya menerima upah atau uang transport yang dibayarkan saat rapat pembentukan, koordinasi dan saat pemantapan jelang hari H-pilkada, dengan rata-rata nominal Rp 200 ribu per pembayaran. Personil yang direkrut menjadi koordinator tingkat desa maupun tingkat TPS/RT umumnya sudah biasa berprofesi sebagai tim sukses dalam pilkades maupun pemilu. Di desa peran sebagai tim sukses disebut *sabet*, *pecut*, atau *jago* (Wawancara 2016).

Gambar 1. Struktur Organisasi Tim Sukses (Penghubung Calon dan Pemilih)



Sumber: Olahan data berdasarkan hasil wawancara

Gambar struktur organisasi tim sukses di atas menunjukkan jika tim sukses lah yang terhubung langsung dengan pemilih, sedangkan peran partai politik sebagaimana pengakuan informan terbatas pada konsolidasi internal partai politik (Wawancara 2016). Pengamatan di lapangan memang menunjukkan peran partai politik dalam pilkada besar selama proses pencalonan, namun setelah calon resmi ditetapkan KPUD fungsi elektoral menjadi tanggungan kerja pribadi calon yang bersangkutan.

Studi Choi (2009) pun menemukan meski posisi partai politik sangat penting, namun pilkada telah membuat partai politik lemah dalam beberapa hal, antara lain dalam mengawal suara pemilih. Studi Buehler (2007) menemukan dalam pilkada fungsi partai politik mengalami pelemahan dan sebaliknya peran calon yang signifikan. Bertumpunya aktivitas elektoral ini pada calon berkorelasi dengan pembiayaannya, yang juga melekat sebagai beban pribadi calon yang bersangkutan, calon dengan demikian membentuk, mengendalikan sekaligus membiayai kerja tim suksesnya sebagai mesin politik.

Ragam pengeluaran memunculkan total angka fantastis pembiayaan pilkada yang jadi tanggungan seorang calon dan jika dibandingkan, angkanya jauh melampaui nilai kekayaan calon sebagaimana tertuang dalam laporan kekayaan (LHKPN) para calon. Besaran modal ekonomi calon sebagaimana yang dilaporkan jauh lebih kecil dari total pembiayaan pilkada. Sebagai misal, Kajian KPK (2016) menunjukkan rata-rata jumlah harta para pasangan calon yang maju di Pilkada 9 Desember 2015 adalah Rp 13.410.575.802. Sementara hasil kajian Litbang Kemendagri menunjukkan bahwa untuk menjadi walikota/bupati dibutuhkan biaya mencapai Rp 20 milyar- Rp 30 milyar rupiah dan untuk menjadi gubernur berkisar Rp 20 milyar-Rp 100 miliar (www.ti.or.id). Di lapangan tidak mudah mendapatkan informasi valid tentang besaran biaya yang riil dikeluarkan calon, akan tetapi informasi dari banyak sumber perkiraan besaran biaya calon yang menang sebagaimana hasil kajian Litbang Kemendagri tersebut.

Meskipun tidak tersedia data resmi, namun dari jenis-jenis pengeluaran calon, tidak bisa dibantah bahwa komponen politik uang kepada pemilih menyumbang pengeluaran terbesar dari total pengeluaran calon dalam pilkada, yakni besarnya berkorelasi dengan jumlah pemilih dalam daftar pemilih tetap (DPT). Semakin besar jumlah pemilihnya semakin mahal pilkada, komponen ini juga bergantung pada harga pasar suara yang tergantung pula pada harga suara yang ditawarkan oleh calon pesaing. Perbedaan tahun pilkada juga berkorelasi dengan makin tingginya harga suara per pemilih. Sebagai misal, studi ini menemukan harga suara per pemilih sebesar Rp 10 ribu untuk Pilkada 2011 dan menjadi Rp 25 ribu di Pilkada 2015 (Wawancara 2016). Studi Djani (2014) menemukan pemilih tidak hanya berkontribusi pada pilihan strategi politik uang yang ditempuh calon untuk memenangkan pilkada, tetapi pemilih juga ikut mendikte besaran harga suara per pemilih. Pendek kata, politik uang dalam pemilu yang jamak dilakukan tidak hanya karena semata keinginan calon sebagai strategi menarik suara pemilih tetapi juga atas permintaan pemilih (Fionna 2014).

Politik uang (*vote buying*) massif dilakukan dan faktor penting dalam kemenangan seorang calon dalam pilkada bisa dilihat dalam beberapa studi. Studi Suaib dan Zuada (2015) di Pemilu Legislatif Kendari Tahun 2014 dan Pilkada Konawe Selatan Tahun

2015 menemukan ada korelasi yang signifikan antara politik uang dan perilaku pemilih. Studi Nurdin (2014) di Pilkada Banten menemukan politik uang memiliki efek positif pada keputusan pemilih untuk mendukung yang memberi uang, dan Studi Sahab (2010) menemukan mayoritas pemilih memilih calon atas dasar pertimbangan keuntungan material, siapa calon yang memberi uang itulah yang dipilih. Studi Muhtadi dalam bab 5 di buku ini menemukan bahwa pengaruh elektoral politik uang dalam pemilu 2014 “hanya” 10.2%. Namun, sebagaimana yang ia laporkan terlepas efek elektoral politik uang terlihat kecil, banyak caleg bersikeras menempuh taktik politik uang. Salah target sasaran dan perilaku malpraktik timses (*rent-seeking behavior*) disinyalir mengurangi efektivitas politik uang di lapangan.

Studi ini menemukan kebutuhan dana untuk politik uang dalam jumlah besar namun disertai kepastian pengaruh elektoralnya yang menjadi pertimbangan calon menggandeng botoh dalam pilkada. Pengakuan informan dengan menggandeng *botoh* ia tidak hanya mampu menutup kebutuhan dana untuk politik uang, tetapi juga mendapat mesin politik baru, *botoh* melakukan survey sehingga punya data akurat kepada pemilih mana dan berapa rupiah yang didistribusikan, dan botoh mengawal uang sampai kepada pemilih, kerja *botoh* lebih memastikan politik uang akan efektif (Wawancara 2015).

Sumber pembiayaan pilkada alternatif

Biaya pilkada ini praktiknya menjadi beban calon secara individual, meski dalam regulasi disebut ada sumber dana dari sumbangan partai politik serta sumber-sumber perorangan dan pihak ketiga (badan usaha/swasta). Kebutuhan pembiayaan mendorong calon kemudian (aktif) mencari sumber-sumber pendanaan informal, karena tidak semua pembiayaan bisa ditutup oleh uang pribadi ataupun uang resmi lainnya. Pada saat yang bersamaan, ada aktor-aktor ekonomi yang berminat menjadi pemodal calon, yang ini jamak sudah dilakukan oleh pengusaha (Mietzner 2011). Peran sebagai pemodal tidak hanya ada pada pengusaha namun dalam konteks masyarakat Jawa ada pemodal pilkades yang bertransformasi sebagai pemodal pilkada, mereka dikenal dengan sebutan *botoh*.

Kesenjangan antara kebutuhan dan kemampuan calon dalam pembiayaan pilkada menjadi ladang bisnis baru bagi *botoh* yang sebelumnya sudah berpengalaman menjalankan bisnis pemodal di pilkades. *Botoh* bukanlah entitas baru dalam lanskap politik Indonesia, *botoh* adalah aktor yang lazim ada dalam pilkades, yang awal mula penyebutannya untuk menunjuk bandar judi dan aktivitas perjudian. *Botoh* dalam pilkades punya sebutan beragam, misalnya disebut *gentho* untuk wilayah Banyumas (Rakhmawati, 2008), yang dalam pilkades memainkan peran penting dalam mengatur pemenang pilkades untuk kepentingan judi semata.

Di masyarakat Jawa, profesi *botoh* ini barangkali sama tuanya dengan politik uang. Penelitian Kana (2001) menemukan masyarakat desa sudah biasa menerima pemberian dari calon kepala desa dan dimaknai sebagai *tali asih*. Politik uang dengan demikian berkelindan dengan tradisi, sehingga dianggap wajar. Pada saat perhelatan pilkades, pemberian uang kepada pemilih tidak hanya dilakukan oleh calon, tetapi oleh orang di luar calon yang disebut *botoh*. *Botoh* tersebut punya kepentingan untuk memenangkan calon yang ia dukung dalam taruhan karena ia sedang berjudi dan yang dijadikan obyek judi adalah pemenang pilkades (Halili 2009).

Botoh ini awalnya dikenali oleh masyarakat sebagai bandar/pejudi, mereka bisa datang dari sekitar desa yang sedang pilkades (Halili 2009). Namun ada juga *botoh* yang penduduk desa yang bersangkutan, bahkan *botoh* dari dalam desa dianggap lebih berbahaya karena ia sangat kenal situasi desanya (Rakhmawati 2008). Sesuai dengan identitasnya sebagai pejudi, dalam pilkades *botoh* punya tujuan untuk judi, untuk itu mereka melakukan sejumlah aktivitas untuk memenangkan calon yang dijadikan objek judinya. Salah satu strateginya adalah dengan politik uang kepada pemilih. Dalam konteks ini *botoh* bermain dengan atau tanpa pernah terjalin hubungan dengan calon, mereka ini melakukan politik uang dalam aktivitas perjudian semata untuk keuntungan ekonomi pribadinya, lepas dari kepentingan lain-lain (Halili 2009). *Botoh* yang awalnya pejudi dalam pilkades, kemudian dalam perkembangannya ada yang bergeser sebagai pemodal calon. Pergeseran ini terjadi karena ada permintaan pasar, kebutuhan calon untuk politik uang tidak lagi bisa dipenuhi calon dari sumber keuangan pribadi, kerabat, serta karena perkawanan. Dengan demikian dalam pilkades *botoh* bisa sebagai pejudi atau sebagai pemodal. Dua tipe *botoh* ini secara bergantian bisa diperankan oleh orang yang sama, kadang seorang *botoh* sebagai pemodal calon dan dikesempatan lain sebagai pejudi (Wawancara 2016). Kedua peran ini hanya dibedakan pada posisi *botoh* dalam tim calon, apakah ia ada di luar tim calon, pada posisi ini *botoh* tidak harus melakukan kontak-kontak untuk berhubungan dengan calon, *botoh* jenis ini adalah pejudi. Ataukah *botoh* membuat kontrak informal dengan salah seorang calon untuk memodali biaya politik uang sekaligus ikut mengawal pemenangannya. Jenis ini adalah *botoh* sebagai pemodal.

Cara kerja *botoh* dalam pilkades, apakah pada posisi sebagai pejudi ataukah pemodal tidak ada perbedaan. Prinsipnya, baik sebagai pejudi ataupun sebagai pemodal *botoh* melakukan aktivitas elektoral, seperti melakukan survei untuk memetakan kekuatan calon, melakukan penggiringan opini pemilih dan memobilisasi pemilih dengan taktik politik uang. *Botoh* bekerja secara tersembunyi, antara lain dengan cara menyamar sehingga tidak mudah dikenali oleh penduduk desa. Pola baku yang dilakukan *botoh* apapun perannya dalam pilkades sebagai berikut: *Botoh* mengawali kerjanya di pilkades dengan melakukan survey untuk memetakan kekuatan para calon kepala

desa, ini dilakukan jauh hari sebelum pemungutan suara, durasi waktu sekitar 3 bulan di lapangan dan survei dilakukannya berulang 2-3 kali. Untuk itu *botoh* masuk desa dengan membawa serta timnya (tim survei), dikenal dengan sebutan *ceker*, mereka ini yang bertugas memetakan kekuatan suara setiap calon.

Jika sebagai pejudi, maka *botoh* mencari lawan taruhan dan data hasil survei menjadi dasar untuk permainan judi, termasuk untuk menarik minat *botoh* lain yang mau titip uang kepadanya untuk modal judi, para penitip punya kewajiban memberi upah (*fee*) sebesar 5-20%. Obyek taruhan judi adalah pemenang pilkades, dan ada variasi model taruhannya. Ada *glek-glekan* atau taruhan tentang siapa calon yang menang. Selain *glek-glekan* ada *ngepur*, taruhan menggunakan selisih suara calon. Dalam *ngepur* mereka bertaruh selisih suara antara calon yang menang dengan calon peringkat berikutnya. Variasi *ngepur*, jika calon lebih dari dua, maka obyek taruhan adalah selisih suara dari gabungan para calon yang kalah dilawankan dengan suara calon yang menang. Dalam hal sebagai pemodal, *botoh* punya kesepakatan dengan calon untuk memodali biaya politik uang. Jika calon menang, maka pasca pilkades calon berkewajiban mengembalikan modal sebesar dua kali lipat dari jumlah uang yang dipinjam. Sebaliknya, kewajiban mengembalikan modal kepada *botoh* gugur jika calon kalah (Wawancara 2016). Sebagai pemodal, jika calon menang maka *botoh* akan menerima keuntungan berlipat, namun jika calon kalah ia kehilangan seluruh modalnya. Pola ini sesungguhnya menyerupai permainan judi, bedanya sebagai pemodal *botoh* tidak melawan *botoh* lain dalam *maen* (judi). Model pengembalian modal *botoh* bergantung kesepakatan, berupa uang tunai dengan cara dicicil ataupun hak menggarap tanah bengkok milik kepada desa terpilih.

Bagaimana *botoh* hadir dalam pilkada? Sejumlah studi mengidentifikasi keberadaan *botoh* dalam pilkada, maupun dengan gampang kabar *botoh* ini bisa diikuti dari pemberitaan media cetak dan media daring. Isi berita tersebut mengenai potensi *botoh* dalam pilkada, yang umumnya dicurigai sebagai ancaman bagi demokrasi pilkada. Studi ini menemukan ada migrasi *botoh* pilkades ke pilkada. *Botoh* pilkades bertransformasi menjadi *botoh* pilkada sudah berlangsung sejak pilkada langsung digelar pada tahun 2005, aktornya sama dan mereka mengadopsi strategi yang lazim dipakai dalam pilkades untuk memenangkan calon yang didukung. Sejak ada pilkada langsung *botoh* menemukan arena bermain yang baru yang punya kemiripan dengan arena lama.

Pilkada langsung dibaca *botoh* sebagai pilkades dengan area yang lebih luas, karena sama-sama melibatkan pemilih yang biasa mereka garap dalam pilkades. *Botoh* pilkades punya pengalaman panjang dan biasa sebagai pemain di banyak desa yang sedang pilkades, termasuk merambah pilkades di luar daerah. Sepanjang ada informasi perhelatan pilkades mereka berdatangan mengadu peruntungan, mereka berjejaring

sehingga mudah menerima informasi. Terdapatnya kemiripan antara pilkades dan pilkada langsung yang melibatkan pemilih menjadikan pilkada sebagai pasar baru bagi *botob*. Pilkada langsung sejak Tahun 2005 ditandai sebagai momentum untuk *botob* masuk pilkada. Simak keterangan seorang *botob* berikut ini:

Mayoritas *botob* mulai di tingkat desa. Diawali dari pilkades. *Botob* itu kan mulai dari kecil, dari tingkat dusun, dukuh kemudian desa. Saya kalau di *botob* memang mulai Tahun 1996 dari pilkades. Tahun 2005 itu ada pilkada itu saya memulai walaupun saya waktu itu masih di dalam kabupaten saya sendiri (Wawancara 2016).

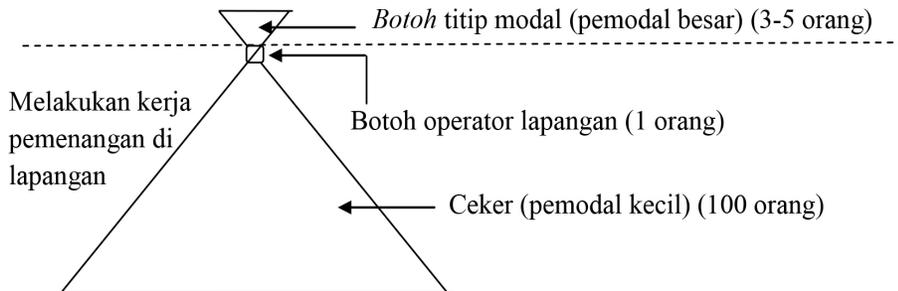
Migrasi *botob* ini tentu diikuti dengan sejumlah perubahan cara kerja mereka. Lingkup daerah pemilihan (dapil) pilkada adalah satu kabupaten/kota (pilkada bupati/walikota) atau gabungan banyak desa. Sedangkan lingkup dapil pilkades sangat kecil, satu desa, oleh karenanya *botob* pilkades telah melakukan beberapa modifikasi ketika masuk arena pilkada. Misalnya, survei *botob* yang dikerjakan oleh *ceker* untuk pilkades dilakukan secara sensus kepada semua pemilih tetapi untuk pilkada sudah menggunakan sampel, misalnya setiap desa hanya diambil 100 pemilih. Karena wilayah geografisnya luas maka *botob* yang bermigrasi adalah *botob* dengan modal besar dan cara-cara yang dipakai lebih modern, seperti digunakannya teknologi informasi (IT) dan media sosial sebagai bagian dari strateginya, meski demikian sebagian besar cara-cara lama tetap dipertahankan atau masih memiliki kemiripan dengan polanya dalam pilkades.

Jika dalam pilkades sebutan *botob* dengan luwes dipakai untuk menunjuk pejudi dan pemodal, serta seorang *botob* dengan mudah berganti peran, maka dalam pilkada situasinya berbeda. Peran *botob* dalam pilkada lebih tepat dilekatkan pada *botob* sebagai pemodal. Peran pemodal dimainkan oleh *botob* pilkades dengan modal besar atau bandar. Sementara *botob* dengan modal kecil tetap sebagai pejudi di pilkada, para pejudi hanya bermain di sebagian kecil wilayah, arena permainan judi ini tidak melebar, mereka bermain sporadis di tingkat desa atau paling luas kecamatan. Hal yang lain yang berbeda dari pilkades, sebagai pejudi dalam pilkada mereka tidak melakukan aktivitas elektoral. Sebagai pejudi mereka hanya aktif jelang hari pemungutan suara, mereka menggali informasi dari banyak sumber tentang siapa calon yang diprediksi unggul, mereka lebih mengandalkan insting dan berspekulasi. Unsur spekulasi ini lekat dengan konsep judi (Haryanto 2003). Model-model taruhan yang mereka pakai dalam pilkada adalah yang lazim dalam pilkades, yakni menang-kalah (*glek-glekan*) dan selisih suara (*ngepur*) (Wawancara 2016).

Pilkada melibatkan pemilih dalam jumlah besar dan karenanya memerlukan modal untuk biaya politik uang dalam jumlah besar pula. Oleh sebab itu, *botob* tidak lagi

kerja tunggal sebagai bandar seperti saat pilkades. Dalam pilkada *botoh* bermain tim/grup, kumpulan pemodal besar-kecil dan di antara mereka ada pembagian peran. Setiap grup ada pemain inti, dikenali sebagai botoh operator lapangan, ia yang riil di lapangan, menampung modal dan mengendalikan kerja *ceker*, anak buahnya yang melakukan kerja sebagai surveyor, *botoh* ini juga rutin melakukan kontak langsung dengan calon untuk konsolidasi menyikapi data hasil surveinya.

Gambar 2. Struktur Grup/Tim Botoh



Sumber: Olahan data berdasarkan hasil wawancara

Dalam grup ada beberapa *botoh* yang hanya menyetor modal besar, mereka ini tidak terlibat langsung di lapangan, hanya titip modal kepada *botoh* operator lapangan. *Botoh* operator lapangan ini juga ikut menyetor modal pribadi dan menampung titipan modal dari *botoh* anggota grupnya, atas jasa ini memperoleh *fee*. Para *ceker* juga ikut titip modal, tentu dalam nominal kecil, jutaan rupiah sementara *botoh* menyetor dalam milyar rupiah. Keterlibatan *ceker* ikut titip uang kepada *botoh* operator lapangan sekaligus menjadikan mereka loyal karena ada pertaruhan uang pribadinya. Tim/grup *botoh* ini tidak selalu permanen, orang-orang yang tergabung dalam satu tim/grup *botoh* bisa berganti-ganti antara pilkada satu dan lainnya. Wilayah operasi mereka luas, tidak hanya beroperasi di Jawa Tengah tetapi di provinsi lain, juga di luar Jawa. Latar belakang *botoh* sebagai pemodal pilkada ini beragam, ada politisi dan di antaranya sekarang berstatus anggota DPRD, pedagang, kontraktor dan profesi terhormat lainnya, dari profesinya ini *botoh* membangun jejaring, mereka juga aktif di sejumlah organisasi sosial, ekonomi, budaya dan keagamaan. Mereka ini sebagai *botoh* lebih dikenali dari nama *paraban* (nama alias) dan saat kerja di lapangan mereka menyembunyikan identitas dengan menggunakan nama samaran. Sedangkan *ceker* adalah masyarakat biasa, mereka adalah pedagang kecil dan penyedia jasa keliling yang lazim dijumpai di desa.

Botoh yang menjadi informan misalnya, punya partner pemodal empat orang

pengusaha. Pihak penyeter modal ini tidak turun lapangan, mereka memercayakan hartanya pada *botob* yang operator lapangan. Mereka ini mau memodali calon karena kalkulasi menanggung keuntungan dari hasil survei *botob*. Pemodal yang titip modal akan dikenai *fee* sebesar 10% dari total uang yang dititipkan untuk memodali calon. Sementara kepada ceker, anak buahnya di lapangan *botob* tidak mengambil *fee* untuk mengikat kesetiaan (Wawancara 2016). Komitmen antara sesama *botob* untuk membangun “konsorsium” modal ini dilakukan berbasis pada kepercayaan (*trust*) karena relasi yang sudah lama terbangun.

Sebagai pemodal pilkada maka *botob* punya kesepakatan dengan salah seorang calon. *Botob* tidak selalu punya relasi dengan calon, bahkan acapkali antara calon dan *botob* baru kenal satu sama lain saat pertemuan yang pertama kali. Relasi *botob* dan calon terbangun berkat jasa perantara yang punya relasi dengan *botob* maupun calon karena perkawanan ataupun pekerjaan. Peran perantara penting oleh karena profesi sebagai *botob* bersifat tersembunyi (*underground*). Oleh sebab itu, faktor jaringan juga bagian dari modal sosial *botob*. *Botob* sangat hati-hati dan berhitung untung-rugi sebelum menyetujui memodali calon. *Botob* sebelum menemui calon yang berminat sudah punya informasi reputasi calon dan punya kalkulasi kekuatan calon yang bersangkutan. *Botob* bisa mengukur kekuatan calon dengan melakukan uji petik pemilih di beberapa lokasi, dengan pengalamannya tidak sulit baginya untuk membuat perkiraan potensi calon. Begitu pula nantinya kepastian jadi-tidaknya *botob* memodali biaya politik uang calon bergantung pada peluang calon untuk menang.

Kesepakatan antara *botob* dan calon terbangun setelah melalui suatu proses tatap muka para pihak. Setiap pertemuan terbatas antara *botob*, calon dan tim inti calon. Pada pertemuan pertama sudah diawali dengan pembicaraan tentang kebutuhan biaya politik uang untuk menang, *botob* dengan cakap menjelaskan besaran biaya untuk politik uang berbasis jumlah pemilih. *Botob* menghitung biaya politik uang dari total perkiraan pemilih yang hadir dikalikan harga pasar suara pemilih. *Botob* siap dengan dana yang dibutuhkan tetapi juga memastikan kemampuan keuangan calon, sebagian biaya politik uang tetap ditanggung oleh calon. Untuk itu, *botob* juga harus berkeyakinan calon yang didukung punya kemampuan finansial yang memadai, termasuk untuk *sharing* pembiayaan politik uang, biasanya beban biaya politik uang *fifty-fifty*. Jika total kebutuhan politik uang sebesar Rp11 milyar, maka masing-masing pihak menanggung Rp 5,5 milyar. Komposisi *sharing* modal ini bisa berubah bergantung pada situasi akhir, dimungkinkan *botob* menyeter modal lebih besar atau sebaliknya. Semakin besar potensi calon menang, semakin besar pula tawaran modal yang diberikan oleh *botob*.

Pascakesepakatan kerjasama *botob*-calon, *botob* bersama tim (*ceker*) turun lapangan melakukan survey ke pemilih. Apa yang dikerjakan *botob* di lapangan menyerupai

cara kerja lembaga riset opini, namun disertai komitmen memberi pinjaman modal. Oleh sebab itu *botob* pilkada menolak jika aktivitasnya disebut sebagai judi, ia membedakan pekerjaannya dari pejudi karena pejudi tidak “berkeringat”. *Botob* lebih memilih menyamakan aktivitasnya dalam pilkada seperti pemain saham. Simak pernyataan seorang *botob*, menurutnya:

Botob itu bukan judi, kami kerja dan ada risiko rugi, seperti orang main saham bisa untung dan bisa pula rugi. Uang kami hilang kalau calonnya kalah. Kami kerja keras di lapangan juga keluar modal dan juga risiko, termasuk risiko kekerasan fisik dari pihaklawan (Wawancara 2016).

Komitmen kerjasama *botob* dengan calon juga berbasis kepercayaan (*mutual trust*) karena umumnya komitmen tersebut tidak tertulis atau tercatat dalam dokumen resmi, walaupun tertulis hanya berupa selebar kuitansi untuk setiap transaksi tanpa meterai, sehingga tidak punya kekuatan hukum jika ada pihak yang ingkar (Wawancara 2016). Sama seperti pola pemodal dalam pilkades, atas modal yang diterima dari *botob*, maka calon punya kewajiban mengembalikan dua kali lipatnya. Sebaliknya jika calon kalah, maka kewajiban pengembalian modal menjadi gugur. Format pengembalian modal sesuai kesepakatan, bisa dengan cara dicicil dalam rentang waktu tertentu. Dalam bisnis *botob* faktor kepercayaan (*trust*) menjadi modal dasar sebagaimana yang berlaku umum di dunia bisnis. Reputasi serta “nama baik” sebagai *botob* ini mereka pelihara dengan bekerja profesional dan tidak menipu, reputasi nama baik ini mereka jaga termasuk dalam bisnis keseharian mereka di luar pilkada. Sebaliknya *botob* juga memelajari reputasi calon yang dibantunya sebelum membangun kesepakatan.

Dalam bisnis permodalan ini, *botob* juga menunjukkan hanya punya motif keuntungan ekonomi semata. Ia hanya mau mendanai calon yang menurut hasil surveinya punya peluang besar terpilih. Dalam konteks ini, sesungguhnya *botob* tidak memodali sembarang calon. Ia selektif hanya mendanai calon yang diunggulkan pemilih berdasar pantauan hasil surveinya. Oleh sebab itu keputusan pasti, apakah *botob* akan riil mengucurkan uang sebagai modal politik uang, dilakukan setelah survei *botob* yang terakhir, sekitar satu-dua minggu sebelum hari pemungutan suara. Jika hasil survei menunjukkan elektabilitas calon ternyata jeblok, maka calon akan ditinggalkan. Seorang informan, ia mantan calon kepala daerah, menilai *botob* dalam pilkada sesungguhnya bertindak sangat profesional. Menurutnya:

Botob itu profesional, cara kerjanya sangat terstruktur, bisa dikatakan mirip konsultan politik. *Botob* menggunakan hasil surveinya untuk melakukan kerja pemenangan, mulai dari menyusun isu atau tema, menyusun struktur

(tim sukses), sampai dengan melakukan eksekusi akhir (politik uang) untuk kemenangan (Wawancara 2015).

Botob dengan demikian bertindak rasional (*rational action*), dengan maksud mendapat keuntungan finansial. Untuk itu *botob* tidak sembarangan memodali calon, hampir pasti ia hanya memodali calon yang ia tahu punya peluang dan dipastikan olehnya untuk menang. *Botob* mengukur peluang menang-tidaknya calon dengan melakukan survei. Simak juga keterangan informan lainnya.

Botob memulainya dengan survei yang dikerjakan *ceker* untuk tahu peluang menang-tidaknya calon, dari surveinya mereka bisa membuat kalkulasi besaran *money-politics* dan suara di daerah mana yang akan digarap (Wawancara 2016).

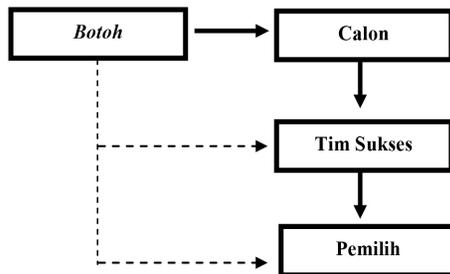
Surveyor *botob* dikenal dengan sebutan *ceker*. Mereka adalah aktor yang juga memiliki pengalaman melakukan pekerjaan serupa sejak di pilkades. Oleh karenanya *ceker* mengenal dengan baik kebiasaan penduduk desa. *Ceker* bertugas mendata preferensi pemilih dengan bertanya langsung ke pemilih (*door to door*). *Ceker* juga mencari informasi lain-lain, seperti jenis bantuan yang diinginkan pemilih, persepsi pemilih tentang calon, dan faktor-faktor yang bisa memengaruhi pilihan pemilih, serta memastikan besaran politik uang per pemilih. Guna mendapatkan data akurat *ceker* akan menginap dan berdomisili sementara di desa-desa lokasi kerjanya. *Ceker* bekerja untuk *botob*, dalam tim *botob* posisi mereka adalah anak buah. Biaya operasional *ceker* di lapangan ditanggung oleh *botob*, selanjutnya semua biaya lapangan akan ditagihkan kepada calon yang menggunakan jasa *botob*. Kehadiran *ceker* di lapangan tidak mudah dikenali, saat di lapangan mereka hadir dalam ragam profesi, seperti sebagai pedagang sayur, tengkulak, jasa servis kasur atau jok kursi. Sebagian dari mereka memang berprofesi seperti perannya, sebagian yang lain memang menyamar, mereka ini melalui pelatihan sebelum terjun ke lapangan (Wawancara 2016).

Botob dan calon bisa kerjasama dipertemukan oleh kepentingan masing-masing dalam pilkada. Keduanya adalah aktor rasional ekonomi. Ciri rasional ekonomi *botob* tergambar dari dasar pertimbangan *botob* dalam memberi modal kepada calon, yaitu dengan memilih calon berpeluang menang. Pihak calon juga punya pertimbangan rasional ekonomi dalam memilih menggunakan jasa *botob*, yaitu *botob* mampu menyediakan uang tunai yang dibutuhkan untuk pembiayaan politik uang dan *botob* sekaligus menyediakan data survey dan mesin politik yang mampu mengawal pemenangnya. Selain itu bagi calon, *botob* jika tidak dirangkul berisiko membantu calon pesaing yang kuat, sehingga potensial sebagai ancaman (Wawancara 2015). Bahwa motif *botob* murni rasional ekonomi diperkuat oleh fakta, meski secara pribadi

botoh punya afiliasi dengan partai politik tertentu, saat kerja menjalankan perannya sebagai *botoh*, ia lepas baju partai politiknya. Ia hanya komitmen untuk keuntungan ekonomi dengan mengambil manfaat jika calonnya menang.

Pada hitungan kurang dari dua minggu maka *botoh* sudah punya data kandidat kuat pemenang pilkada. Manakala calon yang didukung berdasar survey ternyata kalah, maka *botoh* urung untuk melanjutkan komitmen meminjam modal. Tetapi jika berpeluang menang maka uang yang dijanjikan kepada calon akan dikucurkan. *Botoh* akan menyerahkan uang yang dijanjikan kepada calon sudah dalam bentuk uang pecahan rupiah, sehingga siap didistribusikan. *Botoh* ikut memastikan politik uang hanya didistribusikan kepada pemilih potensial, yakni pendukung (pemilih mantap), pemilih bimbang (*swing voters*), dan yang belum membuat keputusan. Pemilih yang sudah pasti di pihak lawan ditinggalkan. Selanjutnya *botoh* akan mengawal proses distribusi politik uang untuk dipastikan sampai kepada pemilih, *botoh* akan mengawasi kerja tim sukses calon di desa, yakni para koordinator tingkat TPS/RT, mereka ini yang langsung mendistribusikan uang ke pemilih. Pengawasan oleh *botoh* ini tidak disadari oleh tim sukses calon karena dikerjakan ceker secara tersembunyi. Kerja *botoh* ini, yakni berbekal data hasil survei disertai pengawasan dalam distribusinya menjadikan politik uang yang menggunakan jasa *botoh* lebih tepat sasaran dan lebih terukur.

Gambar 3. *Botoh* dan Politik Uang



Keterangan:

- > : Distribusi uang ke pemilih (politik uang)
- - - - -> : Pengawasan distribusi uang ke pemilih (politik uang)

Sumber: Olahan data berdasarkan hasil wawancara

Gambar 3. di atas menjelaskan *botob* menyeter modal untuk biaya politik uang ke pemilih sekaligus mengawasi distribusinya, *botob* tidak langsung membagi uang ke pemilih. Dalam hal ini calon melalui tim sukses yang membagi uang kepada pemilih.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Secara umum pilkada di Indonesia berjalan dengan sukses, setidaknya tergambar dari pernyataan resmi pemerintah setiap usai pilkada digelar (www.tribunnews.com), namun yang patut disadari dibalik sukses prosedural pemilu, di bawah permukaan masih ada sejumlah pelanggaran. Politik uang dan ketidakjelasan jumlah uang yang beredar serta darimana sumbernya adalah jenis pelanggaran yang belum bisa dihilangkan. Jika ditelusuri asal mulanya, politik uang serta dari mana saja sumber pembiayaannya terkoneksi dengan pilkades. Belajar dari pilkades, politik uang sudah ada dalam waktu lama di masyarakat dan diterima sebagai hal wajar. Kewajaran ini melahirkan politik uang memiliki banyak sebutan di masyarakat, seperti *wur-wuran*, *dum-duman*, tali asih bahkan sedekah, sehingga tidak selalu bermakna negatif dan karenanya menjadi bagian yang ditunggu dan sebagai tuntutan pemilih saat pilkada.

Politik uang juga diyakini oleh calon sebagai strategi ampuh untuk meraih suara pemilih, sehingga strategi politik uang ini dilakukan oleh semua calon dalam pemilu. Tradisi politik uang ini menyumbang besaran biaya pilkada yang tidak bisa ditutup oleh uang pribadi calon. Seorang calon dalam pilkada praktiknya membiayai hampir seluruh pembiayaan yang diperlukan dalam pilkada, sedangkan sumber-sumber resmi yang diijinkan dalam regulasi umumnya tidak efektif. Dari sini lahir potensi bisnis pemodal pilkada. Pilkada langsung membuka ruang bagi pemodal lama tingkat pilkades yang bertransformasi ke pilkada, atau *botob*.

Fenomena *botob* menjelaskan adanya skema pembiayaan alternatif pilkada untuk politik uang kepada pemilih. Pemilih adalah pihak yang juga berkontribusi menentukan proses transaksi politik uang. Oleh sebab itu penting pula mendidik pemilih, melalui pendidikan pemilih yang terarah dan berkelanjutan berpotensi memindahkan “tuntutan” pemilih atas politik uang dalam pilkada menjadi tuntutan atas pemenuhan janji kampanye calon dalam wujud barang-barang programatik (*programmatic goods*). Pergeseran ini diduga akan berkontribusi mengeliminir politik uang dan karenanya *botob* bukan lagi sebagai permintaan pasar dalam pilkada. Studi ini menjelaskan pada pilkada selain institusi formal, hidup pula institusi informal *botob* dan politik uang. Aturan pilkada yang sudah ada belum efektif untuk menghapus pelanggaran politik uang serta tidak menjangkau sumber dana dari *botob* yang berkarakter informal. Oleh sebab itu penting pula dilakukan penguatan institusi formal melalui perbaikan regulasi yang lebih memberi insentif bekerjanya institusi formal. ■

Daftar Pustaka

- Anggraini, Titi, et.al. 2011. *Menata Kembali Pengaturan Pemilukada*. Jakarta: Perludem.
- Aspinall, Edward. 2013. "Popular Agency and Interests in Indonesia's Democratic Transition and Consolidation." *Indonesia* (96), hal. 101-121.
- Choi, Nankyung. 2009. "Democracy and Patrimonial Politics in local Indonesia." *Indonesia* (88), hal. 131-165.
- Djani, Luki. 2014. "Peran Uang dalam Demokrasi Elektoral di Indonesia." Dalam *Merancang Arab Baru Demokrasi: Indonesia Pasca-Reformasi*. AE Priyono dan Usman Hamid (eds). Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, hal. 185-200.
- Fionna, Ulla. 2014. "Vote-buying in Indonesia's 2014 Elections: The Other Side of the Coin : Watching the Indonesian Elections" *ISEAS Perspective* (35): 94-102. Diakses dari https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2014_35.pdf
- Fukuoka, Yuki. 2012. "Politics, Business and the State in Post-Soeharto Indonesia." *Contemporary Southeast Asia* 34 (1), hal. 80-100.
- Halili. 2009. "Praktik Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Desa: Studi di Desa Pakandangan Barat Bluto Sumenep Madura." *Jurnal Humaniora* 14(2), hal. 99-112.
- ICW. 2016. "Pengawasan Pemilu Politik Uang dan Dana Kampanye." *Jurnal Pemilu dan Demokrasi* (09), hal. 70-94.
- Haryanto. 2003. *Indonesia Negeri Judi?* Jakarta: Yayasan Khasanah Insan Mandiri.
- Kana, Nico L. 2001. "Strategi Pengelolaan Persaingan Politik Elit Desa di Wilayah Kecamatan Suruh: Kasus Pemilihan Kepala Desa." *Jurnal Renai* 1 (2), hal. 5-25.
- KPK. 2016. *Laporan Studi Potensi Benturan Kepentingan Dalam Pendaan Pilkada*. Direktorat penelitian dan Pengembangan KPK. Diakses dari <http://acch.kpk.go.id/documents/10180/15049/Laporan+Studi+Potensi+Benturan+Kepentingan+dalam+Pendanaan+Pilkada.pdf/5992b55a-91ef-4976-bab6-44f54d28baa9>.
- Mietzner, Marcus. 2011. "Funding Pilkada :Illegal Campaign Financing in Indonesia's Local Elections". Dalam *The State And Illegality In Indonesia*. Edward Aspinall and Gerry van Klinken (eds.). Leiden: KITLV Press.
- Muhtadi, Burhanuddin. 2018. "Buying Votes in Indonesia: Partisans, Personal Networks, and Winning Margins." A PhD thesis for the degree of doctor of philosophy, The Australian National University.
- Nurdin, Ali. 2014. "Vote Buying And Voting Behavior In Indonesian Local Election: A Case In Pandeglang District." *Global Journal of Political Science and Administration* 2 (3), hal. 33-42.
- Rakhmawati, Fijri. 2008. "Pertaruhan dan Politik Uang dan Pertarungan Kekuasaan Dalam Pelaksanaan Pilkadaes." *Jurnal Suara Politika* 10 (3), hal. 172-181.

- Sahab, Ali. 2012. "Vote Buying dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada): Studi Kasus Pilkada Surabaya dan Pilkada Kabupaten Blitar Tahun 2010." *Jurnal Jejaring Administrasi Publik* (8), hal. 118- 123.
- Suaib, Eka dan La Husen Zuada. 2015. "Fenomena 'Bosisme Lokal' Di Era Desentralisasi: Studi Hegemoni Politik Nur Alam Di Sulawesi Tenggara." *Jurnal Penelitian Politik* 12(2), hal. 51-69.
- www.gatra.com. "Gerilya Bandar Judi Pilkada". <https://www.gatra.com/rubrik/fokus-berita/177362-gerilya-bandar-judi-pilkada>. Diakses 07-12-2015
- www.ti.or.id. "Biaya Pilkada Picu Korupsi". <http://www.ti.or.id/index.php/news/2016/09/28/biaya-pilkada-picu-korupsi>. Diakses 19/10/2018
- www.tribunnews.com. "Tjahjo Sebut Pilkada Serentak 2017 Berjalan Lancar, Aman dan Sukses". <http://www.tribunnews.com/nasional/2017/04/24/tjahjo-sebut-pilkada-serentak-2017-berjalan-lancar-aman-dan-sukses>. Diakses 19/10/2018.



Bab 10

Audit Dana Kampanye Pilkada Serentak 2015 di Indonesia: Studi Kasus di 11 Kabupaten/Kota

Yusfitriadi

Sebagai sebuah negara demokrasi besar di dunia, Indonesia menerapkan model pemilihan langsung yang tidak saja untuk memilih presiden dan wakil presiden, tetapi juga kepala daerah. Pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung pertama kali dilaksanakan pada tahun 2005. Sepuluh tahun berikutnya, tepat pada tahun 2015, untuk pertama kalinya pula pelaksanaan pilkada diselenggarakan secara serentak yang diikuti oleh 269 daerah terdiri dari 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 36 kota (<http://pilkada2015.kpu.go.id/>). Salah satu isu penting yang mendapat perhatian dari para pengambil kebijakan dan juga pegiat pemilu dalam pelaksanaan pilkada serentak ini adalah dana kampanye. Pengelolaan dana kampanye saat itu diatur di dalam UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pilkada dan Peraturan KPU No. 8 tahun 2015. UU tentang Pilkada memberikan aturan yang lebih umum, sedangkan peraturan KPU merupakan rujukan teknis penyelenggaraan dana kampanye di pemilihan. Dalam undang-undang tersebut, peserta pemilihan diminta untuk membuat laporan dana kampanye.

Pengaturan dana kampanye ditujukan untuk mendorong pemilu yang adil antara peserta pemilu. Öhman dan Zainulbhai (2007) menyebutkan bahwa laporan dana kampanye merupakan suatu dokumen yang harus dibuat oleh peserta pemilu untuk menyampaikan rincian pendapatan dan belanja kampanye yang tidak hanya harus diaudit akuntan publik, tetapi juga harus diumumkan kepada publik. Sebaliknya, seperti dikatakan Falguera, Jones, dan Öhman (2014), tidak diaturnya pembiayaan

kampanye politik akan berpengaruh terhadap lahirnya praktik korupsi. Dalam konteks Indonesia, menurut Supriyanto dan Wulandari (2013, 8), pengaturan dana kampanye memiliki beberapa tujuan. Pertama, pengaturan dana kampanye dapat mencegah kemungkinan partai politik, anggota legislatif dan pejabat eksekutif mengabaikan kepentingan rakyat dan terjebak untuk melayani kepentingan penyumbang dana. Kedua, pengaturan dana kampanye juga bisa mengembalikan kepercayaan kepada politisi dan partai politik yang kini tengah jatuh akibat banyaknya kasus korupsi yang membelit mereka. Ketiga, pengaturan dana kampanye akan mendorong akuntabilitas politisi dan partai politik sehingga kredibilitas mereka di mata publik meningkat.

Dengan demikian, terdapat dua hal keuntungan yang bisa diperoleh jika tata kelola dana kampanye itu dilaksanakan secara benar, yaitu terwujudnya kesetaraan atau keadilan antara kontestan pemilihan dan fungsi pencegahan terhadap praktik korupsi politik di dalam pilkada. Keuntungan pertama akan dinikmati oleh semua kontestan, mengingat tidak semua kontestan memiliki sumber daya keuangan yang sama. Pengaturan dana kampanye yang jelas dan tegas, seperti adanya batasan maksimal penerimaan dana kampanye, akan menciptakan rasa keadilan dan prinsip kesetaraan (*fairness*) bagi peserta pilkada. Sedangkan keuntungan kedua jauh lebih memiliki orientasi jangka panjang bagi pencegahan korupsi politik bagi semua pihak. Namun jika sebaliknya terdapat penyimpangan berupa sumber pendanaan kampanye yang tidak sesuai aturan, dalam jumlah uang yang tidak wajar, serta pelaporan dana kampanye yang tidak mengindahkan aturan yang berlaku, maka hal tersebut berpotensi terhadap terjadinya korupsi politik bagi kepala daerah yang terpilih. Sulistyono dan Kadar (2000) pernah menyampaikan bahwa kekuasaan politik akan menghasilkan uang yang berpotensi menjadi alat korupsi. Peringatan tersebut sejalan dengan hasil riset Indonesian Corruption Watch (ICW) pada tahun 2018 yang menyimpulkan bahwa kepala daerah akan melakukan korupsi pasca terpilih setelah sebelumnya mengeluarkan biaya kampanye berasal dari uang haram. Sebagai tambahan informasi, dari kurun 2010-2017, terdapat 215 kepala daerah yang melakukan praktik korupsi.

Karena itu, untuk menghasilkan suatu proses dan hasil pilkada yang akuntabel dan berintegritas, diperlukan pengawasan dan/atau pemantauan tahapan pelaporan dana kampanye pilkada secara sungguh-sungguh. Obyek pengawasan dana kampanye meliputi sumber pendanaan, pembelanjaan, dan pencatatan atau pelaporannya. Pengawasan tahapan dana kampanye ini sangat penting sebab dalam taratan praktis politik seringkali tahapan ini menuai banyak persoalan. Merujuk hasil temuan Irawan et.al. (2014, 22) dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia, baik pileg, pilpres maupun pilkada, terdapat tiga masalah utama terkait dengan tahapan dana kampanye. Pertama, soal kepatuhan para calon dalam melakukan pencatatan. Kedua, manipulasi pencatatan pendapatan dari sumber pihak ketiga. Ketiga, manipulasi pencatatan

belanja. Ketiga persoalan tersebut sebenarnya sangat terkait dengan kinerja audit dana kampanye.

Pada Pilkada serentak tahun 2015, salah satu permasalahan yang sangat mendasar adalah audit dana kampanye. Merujuk dari UU tentang Pilkada 2015, audit dana kampanye akan mengukur tingkat kepatuhan dan kewajaran serta transparansi para calon dalam menerima dan menggunakan dana kampanye yang dilaporkan kepada penyelenggara pemilihan. Permasalahan yang timbul dari kinerja audit dana kampanye, misalnya, adanya kantor akuntan publik yang bisa melakukan audit lebih dari satu daerah (Tashandra 2015). Konsekwensi yang mengikutinya adalah satu kantor akuntan publik bisa melakukan audit dana kampanye pada puluhan pasangan calon dalam waktu yang sangat terbatas. Dari situ kita bisa mempertanyakan seperti apa kualitas audit yang dihasilkannya.

Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini berusaha untuk menjawab beberapa pertanyaan besar terkait audit dana kampanye. Apa saja permasalahan-permasalahan yang terdapat di dalam audit dana kampanye Pilkada 2015? Mengapa permasalahan tersebut dapat terjadi? Dan apa langkah-langkah yang harus diambil untuk mengatasi permasalahan tersebut? Data yang digunakan dalam tulisan ini adalah temuan pengawasan partisipatif yang dilakukan oleh kelompok kerja nasional (Pokjanas) dana kampanye di Pilkada serentak 2015 yang merupakan kegiatan kerjasama antara para pemantau pemilu dan Bawaslu. Lokus pengawasan yang dipilih adalah 8 Kota dan 3 Kabupaten yang terdiri dari Kota Binjai, Kota Bontang, Kota Samarinda, Kabupaten Kotawaringin Timur, Kabupaten Jembrana, Kota Surabaya, Kota Surakarta, Kota Manado, Kota Ternate, Kota Bukittinggi, dan Kabupaten Tasikmalaya.

Proses pengawasan pencarian data dilakukan dengan metode wawancara oleh peneliti terhadap responden yang telah ditentukan untuk memenuhi tujuan penelitian ini. Para peneliti juga melakukan observasi terhadap pihak-pihak yang dianggap relevan dijadikan sebagai narasumber seperti tim kampanye pasangan calon dan pengelola kantor akuntan publik. Peneliti telah dibekali satu tabel kendali untuk memperdalam pertanyaan-pertanyaan yang relevan untuk menjawab permasalahan riset ini. Sementara studi dokumen dilakukan terhadap dokumen-dokumen yang juga dianggap relevan, seperti laporan dana kampanye pasangan calon. Kegiatan pengumpulan data dilakukan pada masa kampanye yang dimulai tanggal 5 November hingga 20 Desember 2015. Terdapat empat kegiatan utama dalam proses pengumpulan data di lapangan, yaitu, pertama, mencatat kegiatan kampanye terbatas, tatap muka (dialog) dan rapat umum serta membuat taksiran dana kampanye yang dikeluarkan oleh masing-masing pasangan calon. Kedua, mencatat kegiatan kampanye berupa iklan media baik cetak, elektronik maupun radio. Ketiga, mengumpulkan LPPDK di wilayah yang sedang dipantau. Keempat, mengumpulkan LHKPN pasangan calon di wilayah yang sedang dipantau.

Pengaturan Dana Kampanye

Dibanding dengan di pilkada sebelumnya, pengaturan dana kampanye di Pilkada 2015 cenderung lebih “ketat”. Hal itu dapat dilihat dari adanya pengaturan baru, seperti subsidi negara melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada beberapa pos kampanye, adanya pembatasan maksimal pengeluaran dana kampanye, dan adanya ketentuan pembatalan sebagai pasangan calon apabila laporan akhir dana kampanye terlambat dilaporkan. Terkait dengan pengaturan dana kampanye ini, terdapat beberapa perbedaan antara undang-undang pilkada yang baru (UU Nomor 10 Tahun 2016) dengan undang-undang pilkada sebelumnya (UU Nomor 8 Tahun 2015).

Setidaknya terdapat dua perubahan dalam UU tentang Pilkada yang baru yang menarik untuk diulas, yaitu sumbangan pasangan calon dan laporan dana kampanye yang harus sesuai standar akuntansi keuangan. Sumber dana kampanye bagi calon dari partai politik atau gabungan partai politik ditambah, yaitu, sumbangan pasangan calon. Sedangkan UU tentang Pilkada sebelumnya hanya mengatur sumbangan dari partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon dan sumbangan pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta. Namun demikian, dalam prakteknyadi pilkada sebelumnya, pasangan calon juga merupakan salah satu sumber dana kampanye mereka. Dengan demikian, regulasi yang baru memperjelas sumber sumbangan yang berasal dari para calon.

Namun demikian, hal yang cukup mengkhawatirkan adalah tidak adanya batasan dana kampanye dari sumbangan para calon sendiri tersebut. Hal ini memunculkan berbagai kecurangan dan ketidakadilan. Di satu sisi, banyak sumbangan yang melebihi batasan sumbangan perorangan dan perusahaan akan dilewatkan melalui pintu sumbangan dari para calon ini. Celah ini memunculkan ketidakadilan. Pasangan calon yang memiliki sumber pendanaan dari luar yang besar akan diuntungkan. Di sisi lain, komposisi penyumbang berpotensi menjadi tidak mencerminkan dukungan yang memadai. Sumber sumbangan dari pribadi para calon bisa lebih besar dibanding sumbangan dari pihak lain.

Sedangkan terkait dengan standar akuntansi keuangan, dalam UU tentang Pilkada yang baru telah diatur bahwa penggunaan dana kampanye para calon wajib dilaksanakan secara transparan dan akuntabel sesuai standar akuntansi keuangan. Standar akuntansi keuangan ini merupakan kerangka dalam pembuatan laporan keuangan agar dihasilkan keseragaman dalam penyajian laporan keuangan. Aturan bahwa harus sesuai standar akuntansi keuangan merupakan hal baru. Aturan ini mensyaratkan agar laporan dana kampanye ke depan untuk memenuhi standar akuntansi keuangan. Standarisasi ini akan mempermudah mengecek pertanggungjawaban keuangan dana kampanye

peserta pilkada. Selain itu, standarisasi ini juga akan memudahkan dalam pembuatan informasi kepada publik terkait penerimaan dana, pengelolaan, dan pembelanjannya.

Desain Audit Dana Kampanye

Studi tentang audit dana kampanye sebenarnya meminjam dari studi akuntansi keuangan. khususnya tentang konsep audit. Beberapa ahli yang memiliki kapasitas dalam studi akuntansi keuangan memberikan batasan tentang audit. Menurut Arens and Loebbecke (2000, 9), audit adalah kegiatan mengumpulkan dan mengevaluasi dari bukti-bukti mengenai informasi untuk menentukan dan melaporkan tingkat kesesuaian antara informasi dengan kriteria yang telah ditetapkan. Menurut mereka, proses audit harus dilakukan oleh orang yang kompeten dan independen. Sedangkan Asosiasi Akuntan Amerika Serikat (2001, 1-2) menjelaskan bahwa audit adalah suatu proses yang sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif mengenai pernyataan tentang kegiatan dan kejadian ekonomi dengan tujuan untuk menetapkan tingkat kesesuaian antara pernyataan-pernyataan tersebut dengan kriteria yang telah ditetapkan serta menyampaikan hasilnya kepada pemakai yang berkepentingan. Adapun Meisser (2003, 8) menjabarkan bahwa audit adalah proses yang sistematis dengan tujuan mengevaluasi bukti mengenai tindakan dan kejadian ekonomi untuk memastikan tingkat kesesuaian antara penugasan dan kriteria yang telah ditetapkan. Menurutnya, hasil dari penugasan tersebut dikomunikasikan kepada pihak pengguna yang berkepentingan.

Dari pendapat para ahli di atas, dapat diambil suatu benang merah bahwa audit merupakan sebuah proses sistematis mengenai kegiatan mengumpulkan dan mengevaluasi berbagai informasi disertai bukti-bukti secara obyektif untuk menemukan dan menetapkan tingkat kesesuaian antara pernyataan-pernyataan dengan kondisi-kondisi yang telah ditentukan kriterianya. Proses audit tersebut dilakukan oleh orang yang berkompeten dan hasilnya diserahkan kepada pihak yang relevan dan berkepentingan.

Adapun jenis-jenis audit menurut studi pemeriksaan keuangan adalah:

1. Audit Keuangan, yaitu audit yang mencakup penghimpunan dan pengevaluasian bukti laporan, dimana audit laporan keuangan ini dilakukan oleh audit eksternal dan biasanya atas permintaan klien;
2. Audit Operasional, yaitu penelaah atas bagian manapun mulai dari prosedur maupun metode operasi suatu organisasi untuk meninjau bagaimana efisiensi dan keefektivitasan pekerjaan mereka;
3. Audit Ketaatan, yaitu audit yang bertujuan untuk mempertimbangkan apakah klien telah mengikuti prosedur atau aturan tertentu yang telah ditetapkan oleh pihak yang memiliki otoritas lebih tinggi; dan

4. Audit Kinerja, yaitu audit yang dilakukan pada instansi pemerintah untuk menentukan Ekonomis, Efektivitas dan Efisiensi atau biasa disebut 3E.

Audit dana kampanye di Indonesia mengacu kepada Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP) khususnya Standar Atestasi (SAT) 500 mengenai Atestasi Kepatuhan. Dalam melaksanakan auditnya, akuntan publik akan merancang dan menjalankan prosedur audit untuk memperoleh keyakinan memadai terhadap kepatuhan asersi para calon. Adapun maksud dan tujuan diselenggarakannya audit dana kampanye seperti yang tertera dalam Surat Keputusan KPU No. 247/PL.03.5-Kpt./03/KPU/III/2018, tentang Pedoman Pelaksanaan Audit Laporan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota tahun 2018 adalah untuk memberikan pendapat terhadap kepatuhan pelaporan dana kampanye pasangan calon Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Wali Kota dan Wakil Walikota terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan dana kampanye.

Narasi di atas menjelaskan bahwa institusi yang diberikan kewenangan yang terlibat dalam hal pengaturan dana kampanye adalah dua lembaga, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga yang berwenang dalam menerima laporan dana kampanye dan Kantor Akuntan Publik (KAP) sebagai lembaga yang berwenang mengaudit dana kampanye. Di beberapa negara lain, tugas menerima laporan dana kampanye dan audit dana kampanye hanya diserahkan kepada satu lembaga saja. Secara umum, perbandingan kumulatif negara-negara yang memiliki tugas menerima laporan dana kampanye dan audit dana kampanye dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1. Lembaga/Badan
Di Beberapa Negara Yang Bertanggungjawab
Menerima Laporan Keuangan Politik Dan Audit Dana Kampanye

Badan Penyelenggara Pemilu	Kementrian	Lembaga Audit	Pengadilan	Badan Pengawas Khusus	Lainnya
83 Negara (38 %)	30 Negara (14 %)	20 Negara (9 %)	14 Negara (6 %)	17 Negara (8 %)	34 Negara (16 %)

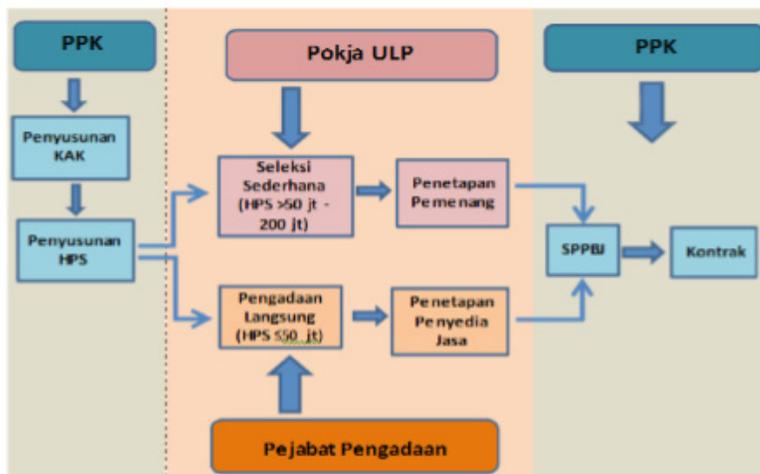
Dalam praktiknya, audit rekening dana kampanye dapat dilakukan oleh seorang ahli, seorang auditor independen yang ditunjuk oleh partai politik dan calon, oleh badan penegak hukum, atau langsung oleh suatu lembaga pemerintahan, seperti badan penegak hukum lain, petugas pajak, atau lembaga audit. Ada tiga cara utama untuk mengatur audit laporan yang berasal dari partai politik dan peserta pemilu seperti pada tabel di bawah ini.

Tabel 2. Tabel Pendekatan Audit Dana Kampanye

PENDEKATAN	CONTOH NEGARA	KETERANGAN
Mengharuskan laporan yang diserahkan untuk diaudit sebelum penyerahan laporan	Austria, Kanada, Jerman, Inggris (partai-partai politik dengan memasukkan/ pengeluaran yang melebihi ambang batas), Georgia, Sierra Leone (laporan tahunan partai politik)	Bisa jadi terlalu mahal atau terlalu membebani bagi pelapor
PFE melakukan audit sendiri dengan departemen audit internal (sementara atau permanen)	Bosnia dan Herzegovina, Montenegro, Etiopia, Tanzania, Thailand, Inggris untuk Dana Hibah Pengembangan Kebijakan	Menuntut sumber daya yang besar dan terdapat variasi yang signifikan dalam beban kerja. Solusi yang baik untuk memastikan pembelajaran secara bertahap dan peningkatan kemampuan
PFE menggunakan auditor eksternal untuk mengaudit laporan keuangan yang diterima	India, Indonesia, Tanjung Verde (jika penyelenggara pemilu memutuskan bahwa perkara tersebut perlu), dan Uganda	Dapat dilakukan apabila laporan yang masuk tidak teratur dan kemampuan PFE terbatas. Memerlukan sistem akreditasi nasional untuk auditor

Di Indonesia, audit dana kampanye dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) yang ditentukan oleh KPU, baik melalui lelang sederhana, maupun melalui penunjukan langsung. Prosedur pengadaan KAP dapat dilihat pada gambar di bawah ini :

Gambar 1. Skema Alur Pengadaan Kantor Akuntan Publik (KAP)



Kegiatan audit dana kampanye pilkada dilakukan dengan tiga tahap yakni. Pertama, perencanaan audit. Perencanaan audit ini dilakukan agar mampu melaksanakan perikatan secara efektif, membantu auditor dalam mencurahkan perhatian yang tepat pada area penting dalam perikatan, mengidentifikasi masalah secara tepat waktu, serta mengorganisasi dan mengelola perikatan dengan baik, agar perikatan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Perencanaan audit dana kampanye meliputi, kegiatan penilaian resiko, pemerolehan pemahaman dan persyaratan kepatuhan tertentu. Kedua, pelaksanaan pekerjaan. Pelaksanaan pekerjaan secara garis besar mencakup representasi, pemerolehan bukti, dokumentasi, dan prosedur yang direkomendasikan. Representasi maksudnya adalah auditor harus memperoleh representasi dari pasangan calon secara tertulis. Pemerolehan bukti yang cukup dan tepat itulah yang akan dijadikan basis untuk menyatakan kesimpulan.

Ketepatan ukuran kualitas bukti yaitu relevansi dan keandalan bukti tersebut. Auditor akan menghubungkan antar biaya untuk memperoleh bukti dengan manfaat informasi yang diperoleh. Adapun cakupan prosedur audit untuk memperoleh bukti audit adalah inspeksi, observasi, konfirmasi, perhitungan kembali, prosedur analisis dan memadukan beberapa prosedur lainnya sebagai tambahan atau alternatif. Auditor harus menyusun dokumentasi audit yang memadai terkait dengan sifat, saat, dan luas prosedur audit yang dilaksanakan, bukti audit yang diperoleh serta hal-hal signifikan yang timbul selama proses audit dan kesimpulan-kesimpulan yang diambil serta pertimbangan profesional signifikan yang dibuat untuk mencapai kesimpulan-kesimpulan tersebut. Ketiga, laporan, yang meliputi perumusan pendapat dan laporan. Perumusan pendapat dilakukan auditor dengan mempertimbangkan seluruh bukti relevan yang diperoleh terlepas apakah bukti-bukti tersebut mendukung atau bertentangan dengan asersi dari pasangan calon.

Adapun lama proses audit dana kampanye, seperti telah dijelaskan dalam Surat Keputusan KPU, adalah selama 15 hari, terhitung sejak laporan dana kampanye diterima dari KPU Propinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP kabupaten/kota. Secara detail alur pelaksanaan audit kampanye bisa dilihat dari gambar di bawah ini.

Gambar 2. Skema Alur Pelaksanaan Audit Dana Kampanye



Sebagaimana dijelaskan dalam SAT 500, bahwa akuntan publik tidak dapat menerapkan standar atestasi ini jika para calon tidak menyajikan asersi tertulis sehingga pemerolehan bukti asersi secara tertulis sebelum dilaksanakannya audit menjadi hal yang mutlak. Ketentuan PKPU No. 8 Tahun 2015 mengatur bahwa para calon harus membuat asersi tertulis mengenai kepatuhan dana kampanye dan menyerahkannya kepada KPU. Berdasarkan ketentuan tersebut akuntan publik dapat memperoleh asersi tertulis tersebut melalui KPU.

Tujuan auditor adalah untuk merancang dan melaksanakan prosedur audit sedemikian rupa untuk memperoleh bukti audit yang cukup dan tepat untuk dapat menarik kesimpulan memadai sebagai basis pendapat auditor. Kecukupan dan ketepatan bukti audit saling berkaitan satu dengan lainnya. Kecukupan merupakan ukuran kuantitas bukti audit sedangkan ketepatan merupakan ukuran kualitas bukti audit. Kuantitas bukti audit yang dibutuhkan dipengaruhi oleh penilaian auditor atas risiko kesalahan penyajian material (makin tinggi risiko, makin banyak bukti audit yang dibutuhkan) dan kualitas bukti audit (makin baik kualitas bukti audit, makin sedikit bukti yang dibutuhkan). Adanya keterbatasan waktu dan sumber daya dalam pelaksanaan audit atas laporan dana kampanye dapat mempengaruhi pertimbangan profesional dalam menentukan kecukupan bukti audit.

Adapun dokumen yang menjadi objek dalam pelaksanaan audit dana kampanye adalah Laporan Awal Dana Kampanye (LADK), Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK), dan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) seperti yang tertera pada skema di bawah ini.

Gambar 3. Dokumen obyek audit dana kampanye



Temuan-Temuan

Dari hasil riset pengawasan partisipatif di 11 kabupaten/kota yang menyelenggarakan Pilkada 2015, diperoleh gambaran tentang pelaksanaan audit dana kampanye yang tidak sepenuhnya mengembirakan. Hal yang sama ternyata tetap menjadi problematika dalam penyelenggaraan Pilkada 2017 dan Pilkada 2018 sebagaimana telah diulas di dalam Bab 7 dan Bab 8 buku ini. Di bawah ini akan disajikan beberapa temuan yang menurut kami menarik dan patut dituliskan. Untuk memudahkan penyajian, tulisan ini menjabarkan dua unsur penting dalam tahapan dana kampanye, yaitu unsur transparansi dan akuntabilitas laporan dan unsur audit dana kampanye.

Transparansi Dan Akuntabilitas Laporan

Laporan dana kampanye para calon, baik LADK, LPSDK, maupun LPPDK, setelah diperiksa KAP kemudian dipublikasikan secara luas. Publikasi tidak hanya untuk memenuhi prinsip keterbukaan, tetapi juga untuk memastikan akuntabilitas pengelolaan dana kampanye. Dengan demikian, hal tersebut memudahkan masyarakat pemilih mengetahui kepatuhan para calon terhadap aturan perundangan, mengetahui siapa saja yang memberikan sumbangan, mengetahui jumlah penerimaan dan pengeluaran selama pilkada, dan bagaimana penilaian akuntan publik terhadap laporan dana kampanye pasangan calon. Publikasi laporan dana kampanye bisa dilakukan KPU melalui laman resminya maupun akun media sosial resmi miliknya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih terbatasnya akses kepada dokumen obyek audit. Dalam hal keterbukaan dokumen audit, KPU kabupaten/kota yang menjadi obyek pengawasan partisipatif ini tidak membuka atau memberikan

informasi kepada masyarakat, termasuk ketika relawan yang ditugaskan untuk meminta informasi. Akibatnya, relawan pengawasan partisipatif dana kampanye tidak bisa mengakses beberapa dokumen yang relevan. Terdapat dua kasus yang dipotret dalam hal keterbukaan dokumen audit ini, yaitu KPU tidak memberikan LPPDK. Kasus ini terjadi di 4 Kabupaten/Kota, yaitu Kota Manado, Kota Surakarta, Kabupaten Jember, dan Kota Bukittinggi. Selain itu, KPU tidak memberikan profil KAP dan auditor, dimana hal ini ditemukan di 5 kabupaten/kota, yaitu Kota Manado, Kota Surabaya, Kota Surakarta, Kabupaten Jember, dan Kota Bukittinggi.

Kenapa KPU menutup akses LPPDK bagi para pengawas? KPU memberi alasan yang berbeda-beda. KPU beralasan bahwa dokumen tersebut merupakan dokumen yang masih dalam proses. Selain itu, KPU juga beralasan tidak adanya instruksi dari KPU pusat. Karena itu, bisa dikatakan bahwa standar KPU berbeda-beda. Pemikiran lain adalah dugaan bahwa dokumen tersebut tidak sesuai standar. Di sini terdapat dugaan bahwa ada upaya KPU untuk menutupi kekurangan pasangan calon dalam membuat laporan dana kampanye. Pada aspek regulasi, langkah KPU untuk menutup akses informasi LPPDK kepada pengawas melanggar Pasal 61 ayat 1 dan 2 PKPU No. 8 Tahun 2015. Selain itu, tertutupnya akses informasi ini melanggar UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Guru besar perbandingan politik Universitas Airlangga, Prof. Dr. Ramlan Surbakti (2018) menengarai bahwa salah satu hal yang menghambat transparansi dana kampanye adalah undang-undang mewajibkan peserta pemilu menempatkan setiap sumbangan dalam bentuk uang pada rekening khusus dana kampanye. Namun demikian, kewajiban ini tidak disertai sanksi bagi yang tak menaati. Akibatnya, rekening khusus itu hanya berisi dana awal ketika membuka rekening. Dampaknya, rekening khusus dana kampanye (RKDK) pilkada telah gagal dalam menjamin transparansi atas setiap transaksi yang dilakukan peserta pemilu.

Selain itu, laporan pengeluaran rapat umum dalam LPPDK tidak mencerminkan seluruh biaya yang dikeluarkan oleh para calon. Terbatasnya waktu pelaksanaan kampanye rapat umum dengan batas akhir laporan LPPDK menjadi faktor keterbatasan para calon untuk melaporkan secara jujur, lengkap, dan rinci. Di antara ketidaksesuaian laporan dengan biaya yang keluar dalam rapat umum adalah:

1. Pengeluaran Lebih Besar Dari LPPDK.

Berdasarkan hasil pemantauan dan penghitungan taksiran pengeluaran yang dilakukan oleh para relawan di lapangan bersama Pokjanas, maka ditemukan potensi selisih antara LPPDK dengan pengeluaran sesungguhnya. Dari sejumlah daerah yang sudah menyerahkan LPPDK, terdapat selisih seperti yang telah disebutkan. Tabel 3. di bawah ini menunjukkan potensi selisih antara LPPDK dan pengeluaran nyata.

Tabel 3. Selisih Antara LPPDK dan Pengeluaran Riil

Daerah	Pasangan Calon	Taksiran Hasil Pemantauan	Pengeluaran dalam LPPDK
Kota Samarinda	Nomor Urut 1 Mudiyat-Iswandi	Rp 307.690.000	Rp 179.156.430
Kota Binjai	Nomor Urut 2 Juliadi-Tulen	Rp 318.450.000	Rp 100.881616
Kota Ternate	Nomor Urut 3 Sidik D. Siokona dan Djasman Abubakar	Rp 789.440.000	Rp 546.100.000

Berdasarkan data tersebut, terlihat bahwa pengeluaran riil atau nyata jauh lebih besar dari laporan LPPDK yang diserahkan dan dipublikasikan. Hal itu tentu saja memperlihatkan adanya kejanggalan dalam proses pelaporan yang dilakukan oleh para calon.

2. Potensi Manipulasi LPPDK

Sebagaimana tersaji dalam Tabel 4. di bawah, terdapat potensi manipulasi dalam pelaporan LPPDK. Taksiran hasil pemantauan kampanye yang dilakukan hanya dalam waktu 2 minggu, yakni 23 November hingga 5 Desember 2015 menunjukkan besaran 75% dari jumlah LPPDK. Artinya, jika taksiran ini dilakukan sejak awal, maka potensial akan melampaui laporan dalam LPPDK. Sebab para calon kepala daerah sesungguhnya sudah memulai menerima dan melakukan pengeluaran pada saat fase setelah penetapan calon.

Tabel 4. Hasil Taksiran 75% Dari LPPDK

Daerah	Pasangan Calon	Taksiran Hasil Pemantauan	Pengeluaran dalam LPPDK
Kota Samarinda	Nomor Urut 1 H Syaharie ja'ang & Nusyirwan Ismail	Rp 792.827.500	Rp 1.046.724.359
Kota Ternate	nomor 4 Abdurahman Sulaiman dan Anwar	Rp 79.360.000	Rp 118.800.000

Terdapat empat hal utama terkait dengan data yang tersaji di atas. Pertama, selisih

antara temuan relawan di lapangan dengan LPPDK disebabkan oleh berbagai macam faktor, antara lain para calon dengan sengaja melakukan manipulasi pencatatan LPPDK dengan tidak mencantumkan semua aktivitas. Hal ini jamak terjadi dalam berbagai macam laporan dana kampanye dimana para calon dengan sengaja hanya mencatat sejumlah aktivitas kampanye tertentu sehingga nominal pengeluaran dalam LPPDK menjadi kecil. Selain itu, pengeluaran para calon ditalangi oleh individu, kelompok dan atau perusahaan tertentu. Model ini sepertinya seringkali terjadi sebagai insentif dari orang, kelompok atau perusahaan tertentu kepada calon kepala daerah. Motivasi hal ini dilakukan sebagai upaya menanam benih kepentingan dalam tujuan relasi bisnis-politik ketika seorang calon kepala daerah berhasil menduduki jabatan. Yang tidak kalah penting, para calon menerima sejumlah dana kampanye dari sumber-sumber yang ilegal sehingga tidak mencantumkannya dalam laporan karena akan memiliki konsekuensi pada proses hukum.

Kedua, dalam hal belanja kampanye, permasalahannya tidak jauh berbeda dengan sejumlah point di atas. Jika dicatat secara detail terkait semua aktivitas dari sejak awal pencalonan hingga akhir dana kampanye, maka tentu nominal belanja kampanye besar. Selama ini tidak ada instrumen yang bisa memastikan para calon melakukan pencatatan pemasukan dan pengeluaran dana kampanye dalam masa kampanye. Jika ditarik lebih jauh lagi ke awal, sebenarnya para bakal calon kepala daerah sebelum proses pendaftaran sudah melakukan berbagai yang tergolong kampanye dan sudah mengeluarkan sejumlah dana. Sudah dapat dipastikan pengeluaran dana fase ini tidak akan dicatat secara jujur dan transparan dari para bakal calon kepala daerah.

Ketiga, dalam hal para calon tidak melakukan kegiatan kampanye, maka hal ini setidaknya disebabkan oleh dua hal, yaitu terjadi polemik pencalonan di daerah pemilihan sehingga terjadi tarik ulur sebagaimana terjadi di Kota Manado yang pilkadanya ditunda karena polemik pencalonan dan para calon tidak melaporkan dana kampanye, dimana walaupun terjadi polemik pencalonan, namun mereka sebenarnya tetap melakukan aktivitas-aktivitas kampanye. Keempat, dalam hal LPPDK lebih besar dari temuan di lapangan, maka faktor ini lebih dimungkinkan karena keterbatasan relawan dalam melakukan pemantauan, yaitu dari segi durasi waktu dan cakupan wilayah, maupun dari segi jumlah pemantau yang melakukan aktivitas pemantauan.

Audit Dana Kampanye

Untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas laporan dana kampanye para calon, maka ada ketentuan audit kepatuhan dari akuntan publik, yaitu dengan opini patuh atau tidak patuh. Tujuan audit kepatuhan adalah untuk menilai kesesuaian laporan yang disampaikan para calon dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang dana kampanye. KPU melakukan seleksi KAP untuk melakukan

audit dana kampanye sebagai bagian dari jasa konsultan dengan biaya pelaksanaan kerja dibebankan pada APBD. Selanjutnya, KAP yang melakukan audit wajib membuat pernyataan tertulis yang menyatakan:

1. Tidak berafiliasi secara langsung ataupun tidak langsung dengan pasangan calon dan partai politik;
2. Bukan merupakan anggota partai/gabungan partai yang mengusulkan pasangan calon; dan
3. Wajib menyelesaikan audit paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak KAP menerima LPPDK dari KPU.

Sedangkan para calon wajib memberikan akses kepada auditor dari KAP untuk memudahkan pekerjaannya yang terdiri dari:

1. Mendapatkan informasi tentang pembukuan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye, rekening khusus dana kampanye, dokumen pencatatan, dan data lain yang berkaitan dengan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye;
2. Melakukan verifikasi kebenaran sumbangan dan identitas penyumbang;
3. Meminta konfirmasi kepada pihak ketiga apabila dianggap perlu dan;
4. Memperoleh surat representasi dari pihak yang diaudit.

Dari temuan pengawasan partisipatif dana kampanye pilkada 2015, diperoleh beberapa fakta mengejutkan sebagai berikut. Pertama, satu KAP mengaudit lebih dari satu pasangan calon. Dari 11 kabupaten/kota yang menjadi fokus studi, ternyata ditemukan 3 KAP yang berkontrak dengan dua atau tiga daerah sekaligus, yakni Maksu, Suyanto dan Hidran mengaudit untuk daerah Samarinda, Kotawaringin Timur, dan Ternate. Sedangkan Krisnawan, Busroni, Achsan dan Alamsyah mengaudit untuk daerah Samarinda, Surabaya, dan Ternate. Untuk Junaedi, Chairul dan Subyakto mengaudit di Kotawaringin Timur dan Ternate serta Drs Abdurrahman Hasan Salipu mengaudit di Kotawaringin Timur dan Ternate. Jika KAP/AP tersebut juga melaksanakan audit dana kampanye pasangan calon di provinsi/kabupaten/kota lainnya dalam jumlah yang banyak, maka sangat besar kemungkinan jumlah audit melampaui kemampuan KAP/AP yang bersangkutan.

Setelah dianalisis, terdapat beberapa kemungkinan apabila satu KAP mengaudit lebih dari satu pasangan calon. Akuntan publik dikhawatirkan tidak akan mampu melakukan audit dengan baik mengingat proses audit itu harus dilaksanakan oleh akuntan publiknya dengan dibantu oleh stafnya. Selain itu, asisten yang membantu AP melaksanakan audit dana kampanye dikhawatirkan tidak sesuai dengan kualifikasi yang dipersyaratkan oleh peraturan yang dibuat oleh KPU, dan tidak berdomisili di tempat dalam rentang wilayah yang wajar dari domisili KAP yang bersangkutan. Juga, audit potensial dilakukan oleh bukan akuntan publik dari KAP yang ditunjuk oleh KPUD, melainkan oleh tenaga lepas atau bahkan disubkontrakkan kepada pihak lain yang tidak kompeten.

Kondisi di atas dimungkinkan karena Peraturan KPU tentang dana kampanye mengatur bahwa setiap KAP hanya boleh mengaudit dana kampanye satu pasangan calon di daerah bersangkutan. Namun demikian, satu KAP boleh melakukan audit dana kampanye pasangan calon di seluruh provinsi/kabupaten/kota lain di Indonesia. Ketentuan yang tidak melarang satu KAP/AP mengaudit satu pasangan calon di seluruh provinsi/kabupaten/kota ini mengakibatkan satu KAP/AP boleh mengaudit puluhan bahkan ratusan pasangan calon di seluruh Indonesia yang mengakibatkan audit dilaksanakan tidak sebagaimana mestinya. Tidak adanya batasan jumlah pasangan calon yang dapat diaudit oleh satu KAP berdampak menurunkan kualitas audit dana kampanye. Selain itu, terdapat pula anasir bahwa proses audit tidak dilaksanakan oleh akuntan publiknya dan bisa juga bahkan disubkontrakkan kepada pihak lain yang tidak berkompeten.

PKPU dana kampanye mengatur bahwa setiap KAP hanya bisa mengaudit dana kampanye satu pasangan calon di daerah bersangkutan. Namun, KAP dapat melakukan audit dana kampanye pasangan calon di daerah lain. Tidak ada batasan berapa banyak pasangan calon yang dana kampanyenya dapat diaudit oleh satu KAP. Dampaknya, satu KAP dapat mengaudit banyak pasangan calon di berbagai daerah melebihi kemampuan AP yang dimilikinya. Peluang audit tidak dilaksanakan oleh akuntan publiknya atau bahkan disubkontrakkan kepada pihak lain sehingga dikhawatirkan yang terjadi adalah "*proses audit-auditan*". Selain itu, pengaturan ini tidak berangkat dari tujuan yang jelas. Proses audit dana kampanye dikhawatirkan tidak efektif dan efisien. Proses audit dana kampanye akan lebih efektif dan *fair* apabila dilakukan oleh satu KAP di satu daerah pilkada (satu KAP mengaudit semua pasangan calon di satu daerah).

Kedua, pemilihan/penunjukan KAP bersifat tertutup. Seleksi KAP dilakukan oleh KPU propinsi/kabupaten/kota hampir seluruhnya melalui penunjukan langsung. Seleksinya dengan mengacu pada proses penunjukan konsultan dalam UU tentang Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ), dimana anggaran biaya audit hampir seluruhnya kurang dari Rp 50 juta. Proses penunjukan KAP secara langsung ini sangat rawan diawali adanya "*transaksi terlarang*" antara oknum KPUD dan KAP. Seharusnya, hal ini dapat diantisipasi dengan proses pemilihan yang terbuka. Namun, proses pemilihan KAP sejauh ini cenderung tertutup dan bahkan tidak diketahui dengan jelas oleh asosiasi profesi akuntan publik. Juga, audit potensial tidak dilakukan oleh akuntan KAP yang ditunjuk oleh KPUD melainkan oleh tenaga lepas atau bahkan disubkontrakkan pada pihak lain yang tidak kompeten. Padahal, dengan membuka informasi tentang hal ini, KPUD tentu akan memperoleh banyak input mengenai rekam jejak dan kompetensi KAP yang akan ditunjuk.

Langkah KPU menutup akses informasi terhadap auditor adalah juga melanggar

regulasi yang ada Kemudian dengan ditemukannya satu KAP mengaudit tiga pasangan calon di tempat yang berbeda menunjukkan bahwa regulasi PKPU memberikan peluang untuk satu KAP mengaudit di banyak tempat sehingga hasilnya dikhawatirkan tidak optimal. Lebih dari itu, ternyata tidak ada kerjasama yang sinergi antara KPU, IAPI, dan Kemenkeu terkait data KAP tersebut. Dikhawatirkan kondisi itu merupakan upaya menutupi adanya auditor yang tidak memenuhi kualifikasi sebagai auditor. Dan ironinya, tidak ada upaya terbuka bagi KPU untuk mempublikasikan proses audit bagi pasangan calon.

Ketiga, tidak adanya pengawasan atas audit dana kampanye. Hingga saat ini belum ada peraturan mengenai pengawasan atas pelaksanaan audit dana kampanye yang dilakukan oleh KAP. Padahal, atas beberapa persoalan sebagaimana dijelaskan di atas, KAP sangat potensial tidak melakukan audit dengan baik dan sesuai standar. Selama ini, pengawaan terhadap KAP di seluruh Indonesia dilakukan oleh Departemen Keuangan c.q. PPPK dan Institut Akuntan Publik Indonesia (IAPI) selaku asosiasi profesi yang menaungi akuntan publik Indonesia. Namun pada kenyataannya, belum ada regulasi mengenai keharusan pengawasan atas audit dana kampanye pilkada. Tidak adanya pengawasan juga potensial menyuburkan KAP dan akuntan publik yang belum berkompoten dalam mengaudit dana kampanye. Dampak yang lain adalah bahwa hasil audit dikhawatirkan tidak memenuhi standar dan tidak dilakukan dengan profesional. Hasil audit dana kampanye pun kemudian hanya sebagai “syarat” dana kampanye disebut transparan dan akuntabel namun mengabaikan hal-hal substansial didalamnya.

IAPI tidak dapat melakukan pengawasan berjalan terhadap KAP/AP yang melakukan audit dana kampanye karena tidak ada peraturan di IAPI yang mengharuskan KAP/AP melaporkan kepada IAPI jumlah pekerjaan audit yang dilaksanakan oleh KAP/AP, termasuk tentang audit dana kampanye. PPPK Kementerian keuangan juga tidak mungkin melakukan pengawasan berjalan atas audit dana kampanye pilkada 2015, karena KAP/AP wajib menyampaikan laporan pekerjaan audit kepada PPPK Kementerian Keuangan sekali setahun setiap tanggal 30 April. Dengan demikian, untuk audit dana kampanye Pilkada 2015 baru akan dilaporkan ke PPPK pada tanggal 30 April 2016. Satu cara yang memungkinkan bagi IAPI atau PPPK Kementerian Keuangan untuk melakukan pengawasan berjalan atas audit dana kampanye pilkada 2015 adalah jika KPU memerintahkan kepada seluruh KPU provinsi/kabupaten/kota untuk melaporkan proses penunjukan KAP/AP oleh KPUD kepada IAPI dan PPPK Kementerian Keuangan. Namun, tidak ada pengaturan oleh KPU mengenai keharusan KPUD provinsi/kabupaten/kota untuk melaporkan ke KPU KAP/AP yang ditunjuk oleh KPUD untuk melaksanakan audit dana kampanye pasangan seluruh calon.

Keempat, audit dana kampanye tidak disertai dengan proses audit yang

komprehensif. AP hanya melakukan audit laporan dana kampanye yang disampaikan oleh pasangan calon. Padahal, umumnya tidak semua penerimaan dan pengeluaran dana kampanye dilaporkan. Apabila ingin dicapai kualitas audit dana kampanye yang maksimal, maka auditor harus difasilitasi agar dapat menjangkau penerimaan maupun pengeluaran dana kampanye baik yang dilaporkan maupun yang tidak dilaporkan.

Untuk itu, pemilihan/ penunjukan KAP sebaiknya dilakukan sebelum masa kampanye dimulai. AP yang ditunjuk harus melakukan tugas di lapangan (*on the spot*) selama masa kampanye berlangsung dengan melakukan *sampling* atas seluruh aktivitas kampanye yang dilakukan oleh pasangan calon. Sebagai alternatif, KAP seharusnya bersinergi dengan pengawas pemilu yang juga telah dimandatkan memantau potensi adanya pengeluaran kampanye yang tidak dilaporkan dalam laporan dana kampanye. Menurut seorang dosen Universitas Islam Indonesia, Ahmad Try Handoko, karena pelaksanaan audit yang kurang komprehensif tersebut, maka bukti tertulis pernyataan kepatuhan dan bukti yang cukup dan tepat menjadi permasalahan serius KAP dalam pelaksanaan audit dana kampanye. Sehingga hal tersebut berdampak pada KAP tidak terjamin akuntabilitasnya dan transparansinya karena pelaksanaan audit dana kampanye terjebak pada formalitas audit.

Kelima, audit dana kampanye tidak disertai dengan anggaran yang wajar/memadai. Dilihat dari besarnya, anggaran audit dana kampanye sangat tidak wajar atau sangat rendah. Persoalan ini memunculkan kekhawatiran kualitas hasil audit dana kampanye jauh di bawah standar dan tidak profesional. Di beberapa daerah bahkan diketahui anggaran auditnya di bawah Rp 10 juta. Padahal, audit dana kampanye memerlukan banyak prosedur audit, seperti verifikasi fisik beberapa penyumbang. Proses tersebut rawan dilewati dengan alasan keterbatasan biaya.

Berbagai problematika dalam audit dana kampanye pilkada pada akhirnya tidak mampu untuk mendukung tujuan dari pengaturan dana kampanye. Audit dana kampanye tidak hanya dilakukan dalam rangka mewujudkan terciptanya transparansi dan akuntabilitas publik atas pencatatan, pengelolaan, dan pelaporan dana kampanye kandidat. Lebih dari itu, audit dana kampanye diharapkan dapat menjaga integritas kampanye. Namun, PKPU dana kampanye, dan Keputusan KPU No. 121 Tahun 2015 tentang Pedoman Audit Laporan Dana Kampanye menyebutkan bahwa bentuk perikatan audit dana kampanye dalam pilkada sebatas audit kepatuhan yang tujuannya hanya untuk menilai kesesuaian pelaporan dana kampanye dengan peraturan perundang-undangan dana kampanye.

Dengan demikian, audit dana kampanye pada Pilkada 2015 tidak dapat memberikan gambaran utuh atas realitas penerimaan dan pengeluaran dana kampanye. Harapan masyarakat tentang audit dana kampanye tidak terpenuhi sehingga menimbulkan kesenjangan harapan (*expectation gap*) (Yeni 2000). Dalam penelitiannya, Koh dan

Woo (1998) mengemukakan bahwa kesenjangan harapan terjadi ketika ada perbedaan antara apa yang masyarakat atau pemakai laporan keuangan harapkan dari auditor dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh auditor. Publik beranggapan bahwa auditor memainkan peranan sebagai “*watchdog*” yang melindungi para pemakai laporan keuangan dari adanya kecurangan-kecurangan. Namun, persepsi tersebut tidak sepenuhnya terpenuhi.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Dana kampanye adalah kebutuhan yang tak terelakkan bagi calon kepala daerah untuk menyelesaikan tahapan kampanye. Dalam prakteknya, biaya politik justru semakin tinggi. Kondisi itu menuntut pasangan calon harus mencari sumbangan dana kampanye baik yang berasal dari pribadi atau perusahaan. Pentingnya kehadiran dana kampanye dalam ruang elektoral, maka dibuat aturan dana kampanye yang temaktub dalam undang-undang pemilihan kepala daerah dan peraturan KPU yang menerjemahkan undang-undang pilkada ke dalam aturan tehnis.

Salah satu perintah undang-undang terhadap dana kampanye adalah adanya audit dana kampanye. Dalam tahapan audit dana kampanye, pasangan calon harus membuat laporan dana kampanye yang telah ditentukan oleh aturan perundangan. Proses audit dana kampanye dilakukan oleh kantor akuntan publik yang telah dipilih oleh KPU. Untuk itu, audit dana kampanye semestinya dilaksanakan dengan sungguh-sungguh. Namun fakta hasil temuan dari pengawasan partisipatif dana kampanye pilkada 2015, audit dana kampanye masih menyisakan persoalan pelik yang berarti.

Beberapa permasalahan yang mencuat terkait audit dana kampanye di Pilkada 2015 dari sisi calon adalah dana kampanye yang dilaporkan oleh para calon di dalam LADK dan LPSDK jumlahnya lebih kecil dari jumlah yang sebenarnya. Hal ini diduga dilakukan guna menghindari audit. Selain itu, adanya kerjasama yang melibatkan banyak pihak guna mengakali ambang batas sumbangan pemberian sumbangan, termasuk di dalamnya adalah adanya sejumlah penyumbang masih tidak mencantumkan data identitas secara lengkap. Yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa penerimaan dari partai politik pengusung amat kecil dibanding dengan penerimaan dari calon, baik dalam LADK maupun LPSDK. Hal ini dikhawatirkan menjadi ketergantungan pada individu ketimbang dengan partai politik pengusungnya. Secara umum, pengisian laporan dana kampanye masih diperlakukan sebagai syarat formalitas oleh para calon. Untuk problem yang lebih teknis adalah masih ada calon yang terlambat menyerahkan LADK dan LPPDK, bahkan keterlambatan tersebut terjadi atas waktu yang telah disepakati oleh para calon sendiri dan para calon belum memahami tatacara pengisian formulir laporan.

Sedangkan dari sisi penyelenggara pemilu dalam hal ini adalah KPU adalah tertutupnya

proses audit dana kampanye, termasuk relasi antara KPU dengan KAP, dalam hal ini adalah penunjukan KAP oleh KPU. Selain itu, KPU juga belum memberikan pelatihan dan bimbingan yang memadai kepada paslon dan timnya terkait tata cara pengisian formulir laporan.

Untuk mewujudkan Pilkada yang demokratis, bertanggungjawab, dan akuntabel, maka beberapa hal berikut ini penting untuk diperhatikan, yaitu :

1. Penyelenggara pilkada agar tidak ragu menjatuhkan sanksi administrasi kepada para calon yang melakukan pelanggaran pada tahapan dana kampanye. Hal ini penting dilakukan selain untuk memberi rasa keadilan juga agar pelanggaran yang sama tidak terulang pada pilkada berikutnya;
2. Meminta seluruh calon kepala daerah dan tim suksesnya untuk secara jujur dan sungguh-sungguh melaporkan biaya kampanye ke dalam LPPDK guna menjaga kredibilitas dan integritas para calon;
3. Meminta kepada penyelenggara pilkada sesuai tingkatan dan kewenangannya agar melakukan evaluasi atas seluruh laporan dana kampanye para calon guna mencegah upaya pemalsuan laporan oleh para calon atau audit yang tidak sesuai standar oleh KAP;
4. Meminta KPU untuk memberikan pelatihan dan bimbingan yang memadai kepada para calon dan timnya terkait tata cara pengisian formulir laporan;
5. Meminta DKPP untuk melakukan tindakan yang diperlukan kepada penyelenggara yang tidak peduli terhadap laporan dana kampanye para calon; dan
6. Meminta adanya pengawasan audit dana kampanye yang dilakukan oleh KAP.■

Referensi

- Aren, Alvin A. dan James K. Loebbecke. 2000. *Auditing: An Integrated Approach*, London: Prentice Hall-International.
- Bawaslu Republik Indonesia. 2015. *Laporan Pengawasan Partisipatif Dana Kampanye Pemilihan Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota serentak tahun 2015*, Jakarta: Bawaslu Republik Indonesia.
- Falguera, Elin, Samuel Jones, dan Magnus Ohman (Eds). 2014. *Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance*. Stockholm: International IDEA.
- Harrison, Lisa. 2009. *Metodologi Penelitian Politik*, Jakarta:Kencana
- ICW, *Outlook Korupsi 2018*, https://www.antikorupsi.org/sites/default/files/outlook_korupsi_politik_2018_110118.pdf
- Irawan, Ade, Donal Faris, Abdullah Dahlan, dan Almas Ghalia Putri. 2014. *Panduan Pemantauan Korupsi Pemilu*. Jakarta: Indonesia Corruption Watch (ICW).
- KPU Republik Indonesia. 2015. *Buku Saku Dana Kampanye, Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota 2015*. Jakarta: KPU Republik Indonesia.
- Meisser, William F. 2003. *Auditing and Assurance Service. A Systematic Approach*. New York: McGraw-Hill Irwin.
- Öhman, Magnus dan Hani Zainulbhai (ed), (2007). *Political Finance Regulation: The Global Experience*, Washington DC: International Foundation for Election System (IFES).
- Öhman, Magnus. (2013) *Buku Pedoman Pengawasan Keuangan Politik*. Jakarta: International Foundation Electoral System (IFES).
- Sulistyo, Hermawan dan A.Kadar. 2000. *Uang dan Kekuasaan dalam Pemilu 1999*. Jakarta: Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Indonesia.
- Supriyanto, Didik dan Lia Wulandari. 2013. *Basa Basi Dana Kampanye*, Jakarta: Yayasan Perludem.
- Surbakti, Ramla. 5 Juni 2018. *Transparansi Dana Kampanye*, Koran Harian Kompas, Jakarta.
- The American Accounting Association's Committee on Basic Auditing Concepts*. 2001. *Auditing: Theory And Practice*.
- Try Handoko, Ahmad. 2018. "Bukti Tertulis, Pernyataan Kepatuhan dan Bukti Yang Cukup dan Tepat Menjadi Permasalahan Serius KAP Dalam Pelaksanaan Audit Dana Kampanye,." https://www.academia.edu/31571622/Bukti_Audit_Menjadi_Permasalahan_Serius_KAP_Dalam_Pelaksanaan_Audit_Dana_Kampanye, (diakses pada tanggal 17 Novemver 2018).

Yeni, N. S. 2000. *Persepsi Mahasiswa, Auditor, dan Pemakai Laporan Keuangan Terhadap Peran dan Tanggung Jawab Auditor*. Thesis program pasca sarjana, tidak dipublikasikan, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.



Bab 11

Politik Anggaran di Pilkada: Studi Perbandingan Besaran Anggaran Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2018 Petahana dan Non-Petahana di 17 Provinsi

Heroik M. Pratama, Khoirrunisa Agustiyati,
dan Usep Hasan Sadikin

Berapakah anggaran yang dikeluarkan negara untuk menyelenggarakan pemilihan umum kepala daerah (pilkada)? Apa yang mempengaruhi besar atau kecilnya anggaran pilkada? Studi ini dimulai dari dua pertanyaan besar tersebut. Selama ini studi mengenai pembiayaan pemilu di Indonesia lebih banyak mengambil fokus pada dua tema besar yakni: *political party finance* (Falguera, E, Jones, S, dan Ohman, M (et.al) 2016) dan *campaign finance* (Aspinall dan Sukmajati 2015; Muhtadi 2018; Junaedi et.al. 2011; Supriyanto dan Wulandari 2013). Sedangkan tema mengenai pembiayaan pemilu yang difokuskan untuk melihat besaran anggaran penyelenggaraan pemilu yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) cenderung terbatas. Untuk itu studi ini hadir dengan membawa cara pandang baru dalam melihat fenomena pembiayaan pemilu dengan cara mengelaborasi lebih jauh besar/kecilnya anggaran pilkada yang diterima oleh KPU Daerah (KPUD).

Persoalan “mahalnya anggaran pilkada” sering kali dijadikan alasan untuk merubah mekanimse pemilihan kepala daerah disamping faktor-faktor lainnya (Syahni 2014, Kompas.com). Kita masih ingat betul bagaimana perumusan undang-undang pilkada di tahun 2014 yang diwarnai gagasan pengembalian pemilihan kepala daerah melalui parlemen lokal (DPRD). Banyaknya uang yang dikeluarkan oleh negara menjadi salah satu latar belakang utama untuk mengganti mekanisme pemilihan langsung kepala daerah ini. Meski pada akhirnya tetap melalui mekanisme pemilihan langsung akibat dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perppu)

No.1 Tahun 2014, sebagai pertanda dimulainya sistem pilkada serentak di Indonesia.

Jika merujuk pada Undang-Undang 10 Tahun 2016 (UU 10/2016) mengenai Pilkada, biaya penyelenggaraan pilkada ditanggung oleh daerah yang akan melangsungkan pilkada melalui pos Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Ketentuan ini tentunya sedikit banyak berpengaruh pada perbedaan besaran anggaran pilkada antara daerah sesuai dengan kadar kemampuan keuangan masing-masing daerah. Di lain pihak, adanya akses kewenangan bagi kepala daerah dan partai politik di DPRD untuk menyetujui besaran anggaran yang diajukan dalam APBD, berpotensi membuka ruang konflik kepentingan. Terutama bagi daerah dengan kepala daerah yang akan kembali mencalonkan (petahana) yang ketika proses penganggaran biaya pilkada berlangsung masih menempati posisi sebagai kepala daerah sebagai *single chief executive* yang memiliki kuasa anggaran.

Faktanya, berdasarkan publikasi resmi KPU di laman <https://infopemilu.kpu.go.id/pilkada2018/anggaran/chart> terdapat besaran anggaran pilkada yang besarnya antara yang diajukan KPUD dan disetujui pemerintah daerah berbeda. Terdapat daerah yang mendapatkan persetujuan anggaran 100% dari diajukan, ada juga anggaran pilkada yang lebih dari 100%, dan kurang dari 100% dari besaran anggaran penyelenggaraan pemilu yang diajukan. Pertanyaannya, mengapa ada anggaran pilkada untuk KPUD yang disetujui melebihi dari yang diajukan dan ada juga yang kurang dari yang diajukan?

Pada sisi lain, sejak pilkada serentak gelombang pertama di tahun 2015 terdapat persoalan yang berulang mengenai waktu pendistribusian anggaran kepada penyelenggara pemilu. Keterlambatan waktu pencairan anggaran dari pemerintah daerah ke KPUD sedikit banyak berpengaruh terhadap jalannya tahapan pilkada yang sebagian besar memerlukan biaya.

Berangkat dari hal tersebut, isu mengenai pendanaan penyelenggaraan pemilu khususnya pilkada serentak menjadi menarik untuk dilacak lebih jauh keberadaannya. Tulisan ini paling tidak akan membuat perbandingan sebaran besaran anggaran Pilkada Serentak 2018 yang diterima oleh KPU Provinsi di 11 Provinsi Pilkada. Selain itu, tulisan ini berusaha untuk mengelaborasi bagaimana perumusan dan penentuan anggaran pilkada antara KPU Provinsi dengan pemerintah provinsi setempat. Dalam hal ini KPU Provinsi sebagai pemegang otoritas untuk menyelenggarakan pilkada berwenang untuk menyusun besaran kebutuhan anggaran penyelenggaraan pilkada. Sedangkan pemerintah provinsi (kepala daerah dan DPRD) memiliki kewenangan untuk merumuskan dan menentukan besaran APBD yang menjadi sumber pendanaan pilkada termasuk waktu pencairan anggarannya.

Ada atau tidaknya calon kepala daerah petahana di pilkada menjadi salah satu indikator untuk menjelaskan makna dibalik persetujuan besar atau kecilnya anggaran

pilkada dan tahapan waktu pencairan anggaran. Apakah kehadiran petahana berbanding lurus pada besaran anggaran pilkada yang disetujui atau justru sebaliknya? Apakah dengan kehadiran petahana berpengaruh terhadap proses pencairan anggaran pilkada yang jauh lebih mudah dan tepat waktu? Atau tidak sama sekali memiliki pengaruh? Adapun metode penelitian yang digunakan ialah kualitatif dengan memanfaatkan data-data sekunder yang dipublikasi oleh KPU dan informasi-informasi yang beredar di media massa.

Metode Pendanaan Pilkada

Pemilu adalah salah satu instrumen vital dalam negara demokrasi yang dalam prakteknya memakan biaya yang cukup besar, terutama ketika siklus pemilu itu berlangsung. Besar kecilnya anggaran pemilu sangat tergantung pada aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. *Cost of Registration and Elections (CORE)* membagi pembiayaan pemilu menjadi tiga kategori:

- a. *Core costs (or direct costs)*/biaya inti pemilu adalah biaya yang rutin untuk mengimplementasikan proses pemilu dalam lingkungan pemilu yang stabil;
- b. *Diffuse costs (or indirect costs)*/ biaya tidak langsung merupakan biaya yang berhubungan dengan penyediaan jasa yang tidak bisa dilepaskan ke dalam anggaran umum dari lembaga yang menyelenggarakan pemilu; dan
- c. *Integrity costs* adalah biaya yang dibutuhkan untuk menyediakan keamanan, integritas, netralitas politik, dan ranah kompetisi dalam proses pemilu (Wall et.al. 2006, 178).

Indonesia masuk kedalam tiga kategori ini karena, mulai dari biaya persiapan penyelenggaraan pemilu, keamanan, sampai dengan biaya hari H pemungutan dan penghitungan suara masih kedalam biaya pemilu. Yang membedakannya terletak pada dari mana sumber biaya pemilu itu berasal. Pemilu presiden dan wakil presiden, beserta pemilu DPR, DPRD, dan DPD sumber biaya penyelenggaraannya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sedangkan sumber pendaan untuk pilkada serentak ditanggung oleh APBD. Meskipun ketika proses pembahasan undang-undang pilkada pada awalnya diwacanakan untuk dibiayai oleh APBN, namun akhirnya tetapi dibebankan kepada daerah masing-masing.

Undang-undang 10 Tahun 2016 tentang Pilkada Pasal 166 Ayat (1) menjelaskan lebih lanjut bahwa “pendanaan kegiatan pemilihan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan dapat didukung oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Secara lebih spesifik mekanisme pembiayaan pilkada diatur dalam beberapa peraturan yang salah satunya ialah Peraturan menteri dalam negeri No. 44 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Dana Kegiatan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (Permendagri 44/2015), Peraturan Menteri Keuangan

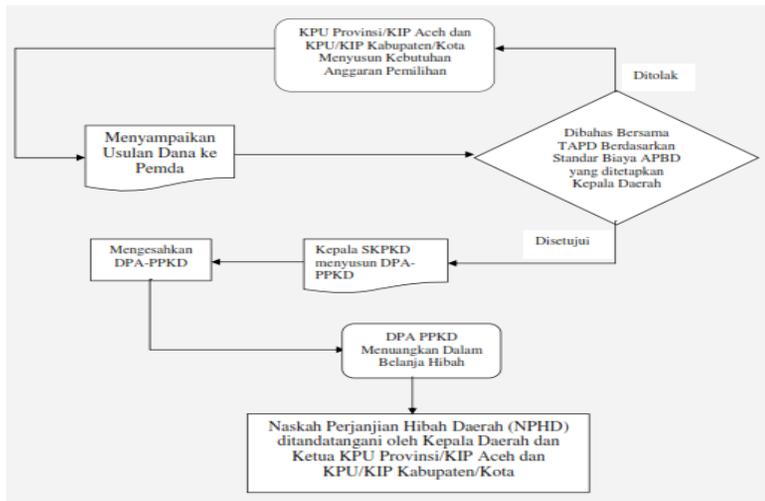
Nomor 89/PMK.05/2016 tentang Tata Cara Pengelolaan Hibah Langsung dalam Bentuk Uang untuk Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (PMK No. 89/PMK.05/2016), dan SK KPU Nomor 202/KU.05-Kpt/02/KPU/XI Tahun 2017 tentang pedoman teknis tata cara pengelolaan, penyaluran dan pertanggung jawaban penggunaan anggaran dana hibah untuk penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, beserta walikota dan wakil walikota.

Jika merujuk pada peraturan yang ada sumber biaya penyelenggaraan pilkada berasal pos APBD melalui hibah langsung dalam bentuk uang yang berasal dari pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten atau kota yang dananya ditransfer secara langsung kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan level pelaksanaan pilkadannya masing-masing daerah. Berdasarkan Permendagri No. 44 Tahun 2015 ada tujuh tahapan yang perlu dilalui dalam proses penganggaran biaya penyelenggaraan pilkada yang diantaranya:

1. KPUD menyusun kebutuhan anggaran penyelenggaraan pilkada sesuai tingkatannya masing-masing (KPU Provinsi menyusun kebutuhan anggaran Pilgub, KPU Kabupaten/Kota menyusun kebutuhan anggaran pilwalkot dan pilbup);
2. Usulan kebutuhan anggaran dibahas bersama dengan tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) yang dibentuk dengan keputusan kepala daerah dan dipimpin oleh sekretaris daerah yang mempunyai tugas menyiapkan serta melaksanakan kebijakan kepala daerah dalam rangka penyusunan APBD yang anggotanya terdiri dari pejabat perencanaan daerah, PPKD, dan pejabat lainnya sesuai kebutuhan;
3. Kepala SKPPD menyusunan dokumen pelaksanaan anggaran pejabat pengelola daerah yang kemudian disingkat DPA-PPKD sebagai dokumen pelaksanaan anggaran badan/dinas/biro/bagian keuangan selaku bendaharawan umum daerah, setelah peraturan daerah provinsi/kabupaten/kota tentang APBD dan peraturan gubernur/bupati/walikota tentang penjabaran APBD ditetapkan sesuai peraturan perundang-undangan;
4. Belanja hibah pilkada kepada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dituangkan dalam Nota Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) dan ditandatangani oleh Gubernur/Bupati/Walikota dan Ketua KPU Provinsi/Kabupaten/Kota;
5. NPHD memuat:
 - a. Pemberi dan penerima hibah;
 - b. Tujuan pemberian hibah;
 - c. Besaran dan rincian penggunaan hibah kegiatan pemilihan;
 - d. Hak dan kewajiban;
 - e. Tata cara penyaluran hibah.
6. Pencairan dapat dilakukan sekaligus atau bertahap sesuai dengan kebutuhan kegiatan penyelenggaraan pemilihan;

7. Ketika pemerintah daerah belum menganggarkan atau telah menganggarkan dalam APBD tetapi belum sesuai dengan standar, dapat diusulkan Rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan APBD yang kemudian diberitahukan kepada DPRD (Permendagri No. 44 Tahun 2015).

Gambar 1. Skema Mekanisme Penyusunan Pendanaan Hibah Pilkada



Sumber: Lampiran IIA SK KPU Nomor 202/KU.05-Kpt/02/KPU/XI Tahun 2017

Pemerintah daerah melalui TAPD memiliki kewenangan untuk menyetujui ataupun menolak besaran kebutuhan anggaran yang diusulkan oleh KPU dalam rapat bersama. Selain itu karena anggaran bersumber dari APBD maka DPRD memiliki kewenangan untuk mengetahui termasuk membahas ketika pemerintah mengusulkan rancangan APBD. Terlebih lagi UU 23/2014 tentang pemerintahan daerah menyebutkan salah satu kewenangan DPRD ialah membahas bersama kebijakan publik dan anggaran yang diusulkan oleh kepala daerah. Bahkan DPRD diberikan kewenangan untuk menyetujui atau tidak APBD yang diusulkan kepala daerah.

Adapun komponen besaran kebutuhan anggaran pilkada paling tidak dapat dibagi kedalam dua bentuk yakni biaya honorarium penyelenggara pemilu sampai dengan level ad-hoc dan biaya barang dan jasa yang berisikan berbagai kebutuhan logistik pemilu seperti surat suara, formulir, dan lain sebagainya. Pada sisi lain salah satu

komponen baru dalam biaya anggaran pilkada ialah adanya empat item kampanye yang dibiayai oleh negara sesuai dengan UU No. 7 Tahun 2017 yakni iklan media massa cetak dan elektronik, debat publik, bahan kampanye, dan distribusi bahan kampanye.

Calon Kepala Daerah Petahana di Pilkada Serentak 2018

Pilkada Serentak 2018 merupakan pilkada tahap ke tiga yang Indonesia laksanakan sejak 2015 lalu. Terdapat 171 daerah yang akan melangsungkan bursa pemilihan kepala daerah dengan rincian 17 pemilihan gubernur dan wakil gubernur, 39 pemilihan walikota dan wakil walikota, serta 115 pemilihan bupati dan wakil bupati. Terdapat dua faktor yang membuat Pilkada Serentak 2018 berbeda dengan dua pilkada sebelumnya: Pertama, Pilkada Serentak 2018 berlangsung ditengah tahapan Pemilu Serentak 2019 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, beserta Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Situasi ini tentunya sedikit banyak mempengaruhi tensi dan pola kompetisi yang terjadi karena waktu pilkada yang kurang dari satu tahun menjelang Pemilu Serentak 2019 dijadikan sarana memanaskan mesin partai untuk meraih dukungan pemilih. Kedua, meski dari segi jumlah daerah yang melangsungkan pilkada lebih banyak di Pilkada Serentak 2015 lalu, namun terdapat provinsi-provinsi besar yang melangsungkan Pilkada Serentak di tahun 2018 yang salah satunya ialah tiga provinsi besar dengan jumlah penduduk terbanyak: Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur.

Dari 171 daerah pilkada tercatat 522 pasangan calon yang ikut serta bersaing meraih kursi nomor satu di daerah dengan rincian sebanyak 55 pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, 346 pasangan calon bupati dan wakil bupati, dan 121 pasangan calon walikota dan wakil walikota (KPU 2017). Dari total 522 pasangan calon terdapat 437 pasangan calon yang dicalonkan oleh partai politik dan 85 mencalonkan diri melalui jalur perseorangan. Dari 17 Provinsi Pilkada, hanya empat provinsi provinsi tanpa calon petahana yakni Provinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sulawesi Tenggara, dan Sumatera Utara, sedangkan 13 Provinsi lainnya memiliki calon petahana. Dari 13 Provinsi yang ada Gubernur dan Wakil Gubernur periode sebelumnya di Provinsi Lampung dan Provinsi Papua kembali bersama-sama berpasangan kembali untuk di Pilkada Serentak 2018. Sedangkan di 11 Provinsi lainnya, terdapat gubernurnya saja yang kembali mencalonkan atau hanya wakil gubernurnya. Secara lebih spesifik berikut sebarana calon gubernur atau wakil gubernur petahana di 13 Provinsi Pilkada Serentak 2018.

Tabel 1. Sebaran Petahana di Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di Pilkada 2018

PROVINSI	CALON GUBERNUR		CALON WAKIL GUBERNUR		PARTAI POLITIK PENGUSUNG
	NAMA	PEKERJAAN	NAMA	PEKERJAAN	
BALI	IDA BAGUS RAI DHARMAWIJAYA MANTRA, S.E., M.SI	WALIKOTA	DRS. I KETUT SUDIKERTA	WAKIL GUBERNUR	NASDEM, GOLKAR, DEMOKRAT, GERINDRA
JAWA BARAT	H. DEDDY MIZWAR, SE., S.SN., M.I.POL	WAKIL GUBERNUR	H. DEDI MULYADI, SH	BUPATI	GOLKAR, DEMOKRAT
JAWA TENGAH	H. GANJAR PRANOWO, S.H, M.I.P	GUBERNUR	H. TAJ YASIN	DPRD PROV	PDI-P, DEMOKRAT, PPP, NASDEM
JAWA TIMUR	DRS. H. SAIFULLAH YUSUF	WAKIL GUBERNUR	PUTI GUNTUR SOEKARNO	DPR	PKB, PDI-P, GERINDRA, PKS
LAMPUNG	H. MUHAMMAD RIDHO FICARDO, M.SI	GUBERNUR	BACHTIAR BASRI, SH., MM	WAKIL GUBERNUR	PPP, GERINDRA, DEMOKRAT
MALUKU	IR.SAID ASSAGAFF	GUBERNUR	IR.ANDERIAS RENTANUBUN	BUPATI	PKS, DEMOKRAT, GOLKAR
MALUKU UTARA	KH. ABDUL GANI KASUBA, LC.	GUBERNUR	IR. M. AL YASIN ALI, M.MT.	SWASTA	PKPI, PDI-P
NUSA TENGGARA BARAT	H. MOH. SUHAILI FADIL THOHIR, SH	BUPATI	H. MUH. AMIN, SH., M.SI	WAKIL GUBERNUR	NASDEM, PKB, GOLKAR
NUSA TENGGARA TIMUR	DR. BENEDIKTUS KABUR HARMAN, SH	DPR	DRS. BENNY ALEXANDER LITELNONI, SH., M.SI	WAKIL GUBERNUR	PKPI, PKS, DEMOKRAT

PAPUA	LUKAS ENEMBE.S.IP, MH	GUBERNUR	KLEMEN TINAL, SE.,MM	WAKIL GUBERNUR	PAN, NASDEM, PKB, HANURA, GOLKRA, DEMOKRAT, PPP, PKS, PKPI
RIAU	IR. H. ARSYADJULIANDI RAHMAN, MBA	GUBERNUR	H. SUYATNO, AMP	BUPATI	PDI-P, HANURA, GOLKAR
SULAWESI SELATAN	IR. H. AGUS ARIFIN NU'MANG, MS	WAKIL GUBERNUR	MAYJEN TNI (PURN) DRS. TANRIBALI LAMO, SH	SWASTA	PPP, PBB, GERINDRA
SUMATERA SELATAN	IR. H. ISHAK MEKKI, MM	WAKIL GUBERNUR	YUDHA PRATOMO, M.SC. PH.D	PNS	PPP, DEMOKRAT, PBB

Sumber: diolah dari publikasi KPU, www.infopemilu.kpu.go.id/pilkada2018

Anggaran di Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur 2018

Besaran anggaran penyelenggara pemilihan gubernur dan wakil gubernur (pilgub) bervariasi di 17 Provinsi yang Pilkada di 2018. Rata-rata anggaran yang diajukan oleh KPU Provinsi untuk kebutuhan penyelenggaraan pemilihan gubernur sebesar Rp. 549.894.068.600 dengan biaya pengajuan anggaran tertinggi ditempati Provinsi Papua Rp. 1.268.375.54.580 dan biaya pengajuan anggaran terendah ditempati oleh Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) Rp. 203.000.000.000. Namun, setelah mendapatkan persetujuan dari pemerintah daerah setempat baik kepala daerah dan DPRD yang memiliki wewenang untuk merumuskan dan menyetujui besaran APBD yang didalamnya termasuk biaya penyelenggaraan Pilkada. Besaran anggaran Pilgub di Provinsi Papua dan Provinsi NTB tidak sepenuhnya disetujui 100% melainkan masing-masing disetujui sebesar 67.01% dari nilai anggaran yang diajukan di Provinsi Papua dan 82.52% di provinsi NTB.

Tabel 2. Perbandingan Besaran Anggaran Penyelenggaraan
 Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di Pilkada 2018

NO.	DAERAH PILKADA PROVINSI	ANGGARAN YANG DIAJUKAN	ANGGARAN YANG DISETUIJI	SELESIH	% PER- SETUJUAN
1	BALI	254.379.000.000	229.360.000.000	-25.019.000.000	90,16
2	JAWA BARAT	1.169.069.888.655	724.900.014.308	-444.169.874.347	62,01
3	JAWA TENGAH	1.131.467.752.475	992.241.792.000	-139.225.960.475	87,70
4	JAWA TIMUR	817.246.782.439	817.246.782.439	0	100
5	KALIMANTAN BARAT	280.059.250.000	260.217.000.000	-19.842.250.000	92,91
6	KALIMANTAN TIMUR	428.959.011.298	310.000.000.000	-118.959.011.298	72,27
7	LAMPUNG	276.958.511.198	267.931.324.424	-9.027.186.774	96,74
8	MALUKU	258.244.609.000	200.000.000.000	-58.244.609.000	77,45
9	MALUKU UTARA	222.643.663.495	222.643.663.495	0	100
10	NUSA TENGGARA BARAT	203.000.000.000	167.515.450.000	-35.484.550.000	82,52
11	NUSA TENGGARA TIMUR	318.234.000.000	318.530.930.000	296.930.000	100,09
12	PAPUA	1.268.375.514.580	850.000.000.000	-418.375.514.580	67,01
13	RIAU	383.759.579.830	324.000.000.000	-59.759.579.830	84,43
14	SULAWESI SELATAN	470.532.782.520	456.420.738.454	-14.112.044.066	97,00
15	SULAWESI TENGGARA	464.563.827.489	258.680.582.000	-205.883.245.489	55,68
16	SUMATERA SELATAN	405.487.803.000	318.000.000.000	-87.487.803.000	78,42

17	SUMATERA UTARA	995.217.190.233	855.940.086.000	-139.277.104.233	86,01
	BESARAN ANGGARAN RATA-RATA	549.894.068.600,71	445.507.550.771,77		

Sumber: diolah dari publikasi KPU,

www.infopemilu.kpu.go.id/pilkada2018/anggaran

Dari 17 Provinsi pilkada hanya terdapat dua daerah pilkada yang disetujui 100% dari nilai anggaran yang diajukan KPUD, yakni Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Maluku Utara. Provinsi Nusa Tenggara Timur menjadi satu-satunya provinsi yang jumlah anggaran pilkadinya disetujui melebihi dari besaran nominal yang diajukan oleh KPU Provinsi dengan selisih lebih 0,9% atau setara dengan Rp. 296.930.000. Sedangkan 14 daerah sisanya memiliki besaran anggaran pilkada yang disetujui dibawah 100% dari besaran nilai anggaran yang diajukan. Daerah dengan jumlah anggaran yang disetujui kurang dari 100% yang paling rendah ditempati oleh Provinsi Sulawesi Tenggara dengan selisih jumlah Rp. 205,883,245,489 dari total yang diajukan.

Tabel 3. Perbandingan Presentase Anggaran dan Kehadiran Petahana

NO.	DAERAH PILKADA PROVINSI	% ANGGARAN PILKADA DISETUJUI	PETAHANA
1	BALI	90,16	Ada
2	JAWA BARAT	62,01	Ada
3	JAWA TENGAH	87,70	Ada
4	JAWA TIMUR	100	Ada
5	KALIMANTAN BARAT	92,91	Tidak ada
6	KALIMANTAN TIMUR	72,27	Tidak ada
7	LAMPUNG	96,74	Ada
8	MALUKU	77,45	Ada
9	MALUKU UTARA	100	Ada

10	NUSA TENGGARA BARAT	82,52	Ada
11	NUSA TENGGARA TIMUR	100,09	Ada
12	PAPUA	67,01	Ada
13	RIAU	84,43	Ada
14	SULAWESI SELATAN	97,00	Ada
15	SULAWESI TENGGARA	55,68	Tidak ada
16	SUMATERA SELATAN	78,42	Ada
17	SUMATERA UTARA	86,01	Tidak ada

Dari 17 daerah pilgub, 13 diantaranya terdapat petahana dan empat daerah tidak ada petahana. Dari 13 daerah petahana terdapat sepuluh provinsi yang besaran anggaran pilkadinya kurang dari 100% (Bali, Jawa Barat, Jawa Tengah, Lampung, Maluku, Nusa Tenggara Barat, Papua, Riau, Sulawesi Selatan, dan Sumatera Selatan, kemudian dua provinsi dipenuhi 100% (Jawa Timur dan Maluku Utara), dan terdapat satu provinsi yang melebihi 100% (Nusa Tenggara Timur). Sedangkan empat provinsi yang tanpa petahana keseluruhannya besaran anggarannya kurang dari 100%. Data ini paling tidak mengkonfirmasi satu hal kehadiran petahana nampaknya tidak sepenuhnya berpengaruh terhadap besarnya anggaran yang disetujui, terkecuali untuk konteks Provinsi Jawa Timur dan Maluku Utara yang disetujui 100%, serta Provinsi Nusa Tenggara Timur yang disetujui lebih dari 100%.

Anggaran dan Koalisi Pendukung Calon Gubernur dan Wakil Gubernur

Mekanisme persetujuan anggaran memang tidak hanya bisa dilihat dari satu sisi eksekutif semata yakni kepala daerah. Hal ini tidak terlepas dari kontribusi tata kelola pemerintahan daerah yang dalam prakteknya perumusan anggaran dibahas bersama antara kepala daerah dengan DPRD. Mekanisme ini diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 65 Ayat (1) huruf d menyebutkan kepala daerah memiliki tugas: “*menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama*”. Terlebih lagi legislatif daerah memiliki

wewenang untuk menyetujui usulan anggaran yang kewenangannya tercantum dalam Pasal 101 huruf b yang berbunyi DPRD provinsi memiliki tugas dan wewenang: “*membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur*”. Artinya, dukungan partai politik di DPRD ikut ambil bagian dalam menyetujui besar atau kecilnya anggaran pilkada yang diajukan.

Pada sisi lain, interaksi antar partai politik dalam konteks sistem multipartai sedikit banyak berpengaruh terhadap proses pengambalan keputusan antara legislatif dan eksekutif di daerah. Sistem multipartai ekstrim seringkali menghasilkan pola persaingan antar partai bersifat sentrifugal yang berdampak pada ketidaksepahaman antar partai politik pada level kebijakan publik semata (Satori 1976). Sehingga menjadi penting kemudian untuk melihat besaran dukungan atau koalisi partai pendukung calon kepala daerah dan sistem kepartaian yang terbentuk di DPRD Provinsi. *Effective number party* (ENPP) yang dikemukakan oleh Laakso dan Taagepera (1979) digunakan untuk melihat sejauh mana bentuk sistem kepartaian di DPRD daerah pilkada dengan tujuan untuk melihat tingkat fragmentasi dalam pengambilan keputusan. Semakin besar angka ENPP maka sistem kepartaian yang dihasilkan ialah multipartai ekstrim yang artinya semakin terfragmentasi dan sulit dalam pengambilan keputusan.

Tabel 4. Koalisi Partai Politik Pendukung Calon Kepala Daerah Petahana

DAERAH PILKADA PROVINSI PETAHANA	% ANGGARAN PILKADA DISETUIJUI	KOALISI PARTAI	KURSI DPRD	KURSI PENDUKUNG	%	ENPP
JAWA BARAT	62,01	DEMOKRAT GOLKAR NASDEM	100	29	29	7,82
JAWA TENGAH	87,7	DEMOKRAT PPP PDI-P	100	48	48	6,93
JAWA TIMUR	100	PKS GERINDRA PDI-P PKB	100	58	58	7,4
LAMPUNG	96,74	PPP GERINDRA DEMOKRAT	85	25	29	8,3
SULAWESI SELATAN	97	PPP GERINDRA PBB	85	19	22	8,47
SUMATERA SELATAN	78,42	PBB DEMOKRAT PPP	75	15	20	7,65

NUSA TENGGARA BARAT	82,52	PKB NASDEM GOLKAR	65	19	29	7,9
NUSA TENGGARA TIMUR	100,09	PKS PKPI DEMOKRAT	65	13	20	8,43
RIAU	84,43	HANURA PDI-P GOLKAR	65	25	38	7,84
BALI	90,16	NASDEM GERINDRA DEMOKRAT GOLKAR	55	28	51	1,85
PAPUA	67,01	PKS PPP PKPI PAN NASDEM PKB HANURA GOLKAR DEMOKRAT	55	42	76	6,8
MALUKU	77,45	PKS DEMOKRAT GOLKAR	45	18	40	8,84
MALUKU UTARA	100	PKPI PDI-P	45	9	20	9,16

Jika ditinjau dari jumlah dukungan kursi partai politik terhadap calon kepala daerah petahana pada sembilan provinsi yang besaran anggarannya kurang dari 100%, keseluruhannya memiliki basis dukungan koalisi partai politik pengusung kepala daerah petahana minoritas. Sepuluh petahana di sepuluh provinsi diusung oleh koalisi partai politik yang kursi DPRDnya kurang dari 50% atau minoritas seperti di Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Lampung, Maluku, Maluku Utara, Nusa Tenggara Barat, Riau, Sulawesi Selatan, dan Sumatera Selatan. Pasangan calon petahana Wakil Gubernur Sumatera Selatan pada periode sebelumnya Ishaki Mekki dan Yudha Pratomo, memperoleh dukungan kursi DPRD dari tiga partai politik pengusung PBB, Demokrat, dan PPP menempati posisi koalisi pendukung paling rendah dibandingkan sembilan provinsi lainnya yakni 20% atau 15 Kursi DPRD dari 75 Kursi DPRD di Provinsi Sumatera Selatan.

Rendahnya basis dukungan kursi partai politik pengusung calon gubernur petahana ini bisa jadi salah satu faktor yang menyebabkan mengapa besaran anggaran pilkada yang disetujui kurang dari jumlah anggaran yang diajukan oleh KPU dalam NPHD. Terlebih lagi DPRD memiliki kewenangan untuk menentukan bahkan menyetujui atau tidak menyetujui besaran alokasi dana dalam APBD yang diajukan oleh kepala daerah. Disamping itu kesepuluh provinsi yang besaran anggaran yang disetujui kurang dari 100% menganut sistem multipartai ekstrim yang indeks ENPP berada diatas lima. Artinya

terdapat lebih dari lima partai politik relevan di DPRD yang memiliki pengaruh dalam pengambilan keputusan. Menjadi wajar kemudian anggaran pilkada yang disetujui berada dibawah 100% ditengah sistem multipartai ekstrim dan minoritasnya dukungan kursi partai politik di DPRD terhadap calon gubernur petahana.

Situasi yang sama dengan persetujuan besaran anggaran yang berbeda terjadi di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Pasangan calon Benediktus Kabur Harman dan Benny Alexander (wakil gubernur petahana) yang didukung oleh PKPI, PKS, dan Demokrat dengan jumlah kursi DPRD sebanyak 13 atau 20%, justru memperoleh persetujuan anggaran yang melebihi nilai anggaran yang diajukan oleh KPU Provinsi setempat. Dari jumlah anggaran yang diajukan Rp. 318.234.000.000, disetujui sebesar Rp. 318,530,930,000 yang artinya terdapat selesihi Rp. 296.930.000. Padahal ditengah dukungan minoritas partai politik pengusung di DPRD dan sistem multipartai ekstrim, seharusnya tidaklah mudah untuk mengambil keputusan persetujuan terhadap anggaran tersebut.

Provinsi Bali, Provinsi Papua, dan Provinsi Jawa Timur, menjadi tiga provinsi yang petahana calon kepala daerahnya diusung oleh kursi partai politik di DPRD Provinsi mayoritas. Namun demikian, hanya pasangan calon Saifullah Yusuf (Wakil Gubernur Periode Sebelumnya) dan Puti Guntu Soekarno di Provinsi Jawa Timur yang besaran anggaran pilkada yang diajukan oleh KPUD dan disetujui sesuai atau 100% tidak kurang dan tidak lebih. Sedangkan Provinsi Bali dan Provinsi Papua, sekalipun terdapat calon petahana dengan basis dukungan kursi mayoritas dengan jumlah persentase 51% atau 28 kursi bagi pasangan calon petahan di Provinsi Bali dan 76% atau 42 kursi dukungan bagi pasangan calon petahana di Provinsi Papua, justru meraih persetujuan anggaran yang kurang dari nomonial yang diajukan oleh KPUD. Padahal jika merujuk pada sistem kepartaian di Provinsi Bali ialah multipartai sederhana dengan indeks ENPP sebesar 1.85 atau tidak terfragmentasi sehingga asumsinya sangat mudah dalam pengambilan keputusan.

Tabel 4. Anggaran Pilkada Non-Petahana dan Angka ENPP

DAERAH NON-PETAHANA	% ANGGARAN PILKADA DISETUJUI	JUMLAH KURSI DPRD	ENPP
KALIMANTAN BARAT	92,91	65	7,8

KALIMANTAN TIMUR	72,27	55	8,3
SULAWESI TENGGARA	55,68	45	7,9
SUMATERA UTARA	86,01	100	8,4

Berbeda dengan daerah pilkada berpetahana, bagi empat provinsi tanpa petahana yang besar anggaran pilkada yang disetujui dibawah nominal yang diajukan paling tidak disebabkan oleh dua faktor: pertama, adanya sebaran dukungan partai politik yang menyebar kepada banyak calon ditengah ketiadaan petahana. Kedua, tingginya angka ENPP yang berkontribusi terhadap fragmentasi parlemen dan sulitnya pengambilan keputusan di DPRD. Sehingga asumsinya proses persetujuan anggaran di DPRD tidaklah mudah karena ada sebaran kekuatan partai politik yang terpecah ke masing-masing pasangan calon gubernur dan wakil gubernur di empat provinsi tanpa petahana tersebut.

Anggaran dan Jumlah Pemilih dan Jumlah Calon

Jumlah pemilih dalam DPT dan jumlah pasangan calon menjadi perangkat teknis yang sedikit banyak berpengaruh terhadap besaran anggaran pilkada. Terlebih lagi terdapat empat bentuk kampanye yang dibiayai oleh negara, sehingga logikanya semakin banyak pemilih dan semakin banyak calon akan berpengaruh terhadap besaran anggaran pilkada.

Dari dimensi DPT dan jumlah pasangan calon paling tidak dapat dilihat dari tiga kategori: Pertama, kategori pemilih yang lebih dari lima juta pemilih. Terdapat empat provinsi dengan jumlah pemilih lebih dari sepuluh juta yakni Provinsi Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Sumatera Utara. Jawa Barat menjadi daerah pilgub dengan jumlah pemilih tertinggi sebanyak 32.807.222 dengan jumlah pasangan calon sebanyak empat, dengan anggaran yang disetujui 62% dari yang diajukan dalam NPHD. Berbeda dengan Jawa Timur, dengan selesai jumlah DPT kurang dari dua juta pemilih dengan Jawa Barat dan jumlah pasangan calon yang ikut serta hanya sebanyak dua, namun jumlah anggaran yang disetujui ialah 100% dari besaran nominal yang diajukan. Sedangkan Jawa Tengah dan Sumatera Utara yang masing-masing memiliki dua pasangan calon besaran anggaran yang disetujui kurang dari 100%.

Kedua, kategori pemilih dengan jumlah dari lima juta sampai dengan 10 juta pemilih yang terdaftar dalam DPT. Terdapat tiga provinsi yang masuk dalam kategori ini yakni: Provinsi Sulawesi Selatan, Provinsi Lampung, dan Provinsi

Sumatera Selatan. Ketiga provinsi ini masing-masing memiliki empat pasangan calon gubernur dan wakil gubernur yang masing-masing memiliki petahana. Namun faktanya besaran angka yang diajukan dengan yang disetujui untuk biaya penyelenggaraan pilkada masih dibawah 100% dengan Provinsi Sumatera Selatan yang jumlahnya paling rendah yakni 78.42%.

Ketiga, kategori dengan jumlah pemilih kurang dari lima juta DPT. Provinsi Riau, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Barat, Papua, Nusa Tenggara Timur, Bali, Kalimantan Timur, Sulawesi Tenggara, Maluku, dan Maluku Utara termasuk dalam kategori ini. Nusa Tenggara Timur dengan jumlah pemilih sebanyak 3.203.525 dan jumlah pasangan calon sebanyak empat, menjadi provinsi dengan jumlah anggaran disetujui melibih 100%.

Tabel 6. Perbandingan Anggaran, DPT, dan Jumlah Calon

KATEGORI PEMILIH	DAERAH PILKADA PROVINSI	PETAHANA	% ANGGARAN PILKADA DISETUJUI	DPT	JUMLAH PASANGAN CALON
>10JT	JAWA BARAT	Ada	62,01	32.807.222	4
	JAWA TIMUR	Ada	100	30.963078	2
	JAWA TENGAH	Ada	87,70	27.409.316	2
	SUMATERA UTARA	Tidak ada	86,01	10.200.629	2
5-10JT	SULAWESI SELATAN	Ada	97,00	6.401.652	4
	LAMPUNG	Ada	96,74	6.087.913	4
	SUMATERA SELATAN	Ada	78,42	5.921.584	4

5JT<	RIAU	Ada	84,43	3.919.048	4
	NUSA TENGGERA BARAT	Ada	82,52	3.568.594	4
	KALIMANTAN BARAT	Tidak ada	92,91	3.539.794	3
	PAPUA	Ada	67,01	3.336.144	2
	NUSA TENGGERA TIMUR	Ada	100,09	3.203.525	4
	BALI	Ada	90,16	3.025.066	2
	KALIMANTAN TIMUR	Tidak ada	72,27	2.513.840	4
	SULAWESI TENGGERA	Tidak ada	55,68	1.708.249	3
	MALUKU	Ada	77,45	1.228.946	3
MALUKU UTARA	Ada	100	857.703	4	

Lebihnya besaran anggaran pilkada yang disetujui di NTT bisa jadi disebabkan oleh kondisi geografis di NTT yang merupakan daerah kepulauan dengan jumlah 1.192 pulau dengan 20 kabupaten dan satu kota yang terletak ditujuh pulau besar. Meskipun jumlah pulau di Maluku Utara dan Maluku lebih banyak dibandingkan dengan NTT, akan tetapi jumlah sebaran kabupaten, kecamatan, dan kelurahan lebih banyak di Provinsi NTT (lihat tabel). Situasi ini bisa jadi mempengaruhi distribusi logistik yang sedikit menyulitkan dan lebih banyak di NTT sehingga berimplikasi pada melebihnya anggaran yang disetujui dari yang diajukan oleh KPU Provinsi setempat.

Tabel 7. Luas Wilayah dan Jumlah Administrasi di 11 Provinsi

DAERAH PILKADA PROVINSI	WILAYAH KM	Persentase Terhadap Luas Indonesia	Jumlah Pulau	JUMLAH KABU- PATEN	JUMLAH KOTA	JUMLAH KE- CAMATAN	JUMLAH KE- LURAHAN
BALI	5.780,06	0,30	85	8	1	57	80
JAWA BARAT	35.377,76	1,85	131	18	9	627	645
JAWA TENGAH	32 800,69	1,71	296	29	6	573	750
JAWA TIMUR	47.799,75	2,50	287	29	9	666	777
KALIMANTAN BARAT	147.307,00	7,70	339	12	2	174	99
KALIMANTAN TIMUR	129.066,64	6,74	370	7	3	103	197
LAMPUNG	34.623,80	1,81	188	13	2	228	205
MALUKU	46.914,03	2,45	1422	9	2	118	35
MALUKU UTARA	31.982,50	1,67	1474	8	2	115	117
NUSA TENGGARA BARAT	18 572,32	0,97	864	8	2	116	142
NUSA TENGGARA TIMUR	48 718,10	2,55	1192	21	1	309	327
PAPUA	319.036,05	16,67	598	28	1	560	110
RIAU	87.023,66	4,55	139	10	2	166	268
SULAWESI SELATAN	46 717,48	2,44	295	21	3	307	792
SULAWESI TENGGARA	38.067,70	1,99	651	15	2	219	377
SUMATERA SELATAN	91 592,43	4,79	53	13	4	236	386
SUMATERA UTARA	72 981,23	3,81	419	25	8	444	693

Sumber: Permendagri No. 137 Tahun 2017 (Diolah)

Rasionalisasi dan Efisiensi Anggaran

Selain relasi antara calon kepala daerah petahana dengan partai politik pengusung, istilah rasionalisasi dan efisiensi anggaran selalu muncul dalam perumusan besar atau kecilnya nominal anggaran pilkada. Sebagian besar provinsi yang jumlah anggaran antara yang diajukan dan disetujui oleh pemerintah provinsi dibawah nilai nominal yang diajukan diakibatkan oleh adanya penyesuaian anggaran dengan alasan kemampuan APBD dan efisiensi anggaran. Situasi ini paling tidak terjadi ketika proses perumusan anggaran antara KPUD dengan pemerintah provinsi setempat seperti di Provinsi Bali, Jawa Barat, Jawa Tengah, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sumatera Utara, Sulawesi Selatan, Riau, dan Papua. Berikut dinamika pembahasan anggaran yang terjadi antara KPUD dengan pemerintahan provinsi setempat yang mengalami rasionalisasi dan efisiensi anggaran.

Provinsi Bali: dalam proses perumusan anggaran Provinsi Bali menjadi salah satu sorotan dari 17 provinsi lainnya akibat adanya pemotongan anggaran. “Dari 171 daerah yang pilkada, Ada masalah di Bali, di Bali ini sekarang dipotong dari Rp 229,36 miliar menjadi Rp 155 miliar,” ujar Anggota KPU Ilham Saputra (Paat, Yustinus. 2018). Gubernur Provinsi Bali yang tidak kembali mencalonkan akibat sudah dua periode namun wakilnya kembali mencalonkan sebagai calon wakil gubernur, Made Mangku Pastika mengungkapkan anggaran pilkada gubernur dan wakil gubernur yang pada mulanya diajukan untuk lima pasangan calon termasuk perseorangan namun “Sekarang paslonnya cuma dua. Bukan perorangan lagi. Jadi sudah berapa yang berkurang?” (Mustofa, Ali. 2018). Lebih lanjut, ia mengungkapkan untuk sosialisasi tidak perlu dilakukan di hotel yang justru merogok kocek yang cukup tinggi akan tetapi pemerintah provinsi dapat memberikan fasilitas penunjang seperti gedung-gedung pemerintah termasuk distribusi logistik bisa memanfaatkan kendaraan milik Pemprov Bali “Mau truk ada, bus ada. Mobil kecil ada. Kita siapkan dengan sopir dan BBM-nya,” tegasnya (Mustofa, Ali. 2018).

Provinsi Jawa Barat: Ahmad Heryawan selaku Gubernur Provinsi Jawa Barat dua periode mengungkapkan efisiensi anggaran pemilihan gubernur dan wakil gubernur di Provinsi Jawa barat sebagai dampak keserentakan antara provinsi dan kabupaten/kota. Menurutnya “Biaya itu dihemat lantaran kebutuhan TPS, bilik suara dianggarkan hanya satu kali. Pilkada gubernur dan wali kota sama-sama. Itu karena biaya TPS itu-itu juga. Jadi enggak mungkin pilgub dan pilwalkot buat kotak suara,” (Maharani, Esti. 2017). Kritik besarnya anggaran yang diajukan oleh KPU Jawa Barat muncul juga dari calon gubernur petahana Dedy Mizwar yang menurutnya besaran anggaran Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat 2018 lebih besar dibandingkan

pilkada sebelumnya. “Bandingkan kebutuhan Pilgub Jabar 2013 lalu yang hanya Rp 1,3 triliun. Padahal, angka tersebut disiapkan untuk dua putaran pilgub. Sekarang kan tidak (dua putaran). Tapi sampai Rp 3 triliun,” kata Deddy Mizwar (Djumena, Airlang (ed.). 2016). Lebih lanjut ia mengungkapkan ada banyak pos kebutuhan anggaran yang perlu dipenuhi oleh APBD.

Provinsi Jawa Tengah: Ganjar Pranowo selaku Gubernur Jawa Tengah sekaligus calon gubernur petahana di Pilkada 2018 dalam proses perumusan anggaran cenderung memberikan respon positif. Menurutnya anggaran pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur Jawa Tengah itu dipenuhi melalui APBD Murni Provinsi Jateng 2017 sebesar Rp300.000.000.000, dan APBD Perubahan 2017 yang masih dalam tahapan penganggaran Rp201.262.712.000 dan APBD Murni Provinsi Jateng 2018 Rp.784.900.740.000 (Adhi, Wisnu. 2017). Biaya penyelenggaraan Piligub di Jawa Tengah memang meningkat menurut salah satu anggota KPU Jawa Tengah Diana Aryanti. Hal ini tidak terlepas dari adanya ketentuan undang-undang yang mengamankan alat peraga dibiayai oleh negara selain 70% pembiayaan ditempat pemungutan tempat pemungutan suara dan 20% ke PPS (ALG/SIP. 2017).

Provinsi Sumatera Selatan: ditengah latar belakang ketersediaan anggaran dan efisiensi anggaran, KPU Sumatera Selatan diminta untuk memangkas besaran anggaran pilkada yang diajukan. “Kita sudah mengurangi percetakan untuk pamfletnya dan lain sebagainya yang berkaitan dengan publikasi. Kita jamin 77%, artinya kita tidak mengcover 100%. Kalau itu sudah diturunkan, mau diturunkan lagi, saya kira nanti untuk Pilkada Sumsel jadi terganggu,” ujar Aspahani selaku Ketua KPU Sumsel (Wahyuni, 2017).

Provinsi Kalimantan Barat: sebagai salah satu provinsi tanpa calon petahana, proses persetujuan anggaran pilkada di Provinsi Kalimantan Barat cukup memakan waktu ditengah adanya permintaan untuk efisiensi anggaran. Ditengah dorongan efisiensi anggaran ini KPU Kalimantan Barat melakukan ‘*sharing*’ anggaran dengan KPU Kabupaten/Kota yang melakukan pilkada bersamaan dengan pemilihan gubernur dan wakil gubernur. “Sharing anggarannya dalam bentuk pemberian honor kepada petugas di tingkat kecamatan, desa dan TPS, selain itu dilakukan pengurangan alokasi dana kampanye, yang awalnya dianggarkan sebesar Rp 40 miliar, kini menjadi tinggal Rp 18 miliar. Kemudiana atribut kampanye, dikurangi baik jumlah maupun ukurannya” (SAL. 2018).

Provinsi Kalimantan Timur: sebagai provinsi yang tidak memiliki calon

petahana, Provinsi Kalimantan Timur diminta untuk melakukan efisiensi anggaran juga. Ketua KPU Kaltim, Muhammad Taufik menjelaskan, ada kesepakatan yang dibangun dalam pembahasan anggaran di TPAD untuk melakukan efisiensi anggaran dengan catatan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur siap menambah jika terjadi kebutuhan anggaran di luar tahapan yang terjadi saat pelaksanaan pilgub. Lebih lanjut ia mengungkapkan pemangkasan anggaran terjadi pada tahapan sosialisasi namun pemerintah provinsi bersedia membantu untuk sosialisasi bisa memanfaatkan halaman kontrak di media cetak (Hartono, Budhi. 2017).

Provinsi Kalimantan Timur: sebagai provinsi yang tidak memiliki calon petahana, Provinsi Kalimantan Timur diminta untuk melakukan efisiensi anggaran juga. Ketua KPU Kaltim, Muhammad Taufik menjelaskan, ada kesepakatan yang dibangun dalam pembahasan anggaran di TPAD untuk melakukan efisiensi anggaran dengan catatan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur siap menambah jika terjadi kebutuhan anggaran di luar tahapan yang terjadi saat pelaksanaan pilgub. Lebih lanjut ia mengungkapkan pemangkasan anggaran terjadi pada tahapan sosialisasi namun pemerintah provinsi bersedia membantu untuk sosialisasi bisa memanfaatkan halaman kontrak di media cetak (Hartono, Budhi. 2017).

Provinsi Sumatera Utara: menjadi salah satu daerah tanpa calon petahana yang diminta untuk dilakukan efisiensi dan rasionalisasi anggaran. Dalam pembahsana anggaran bersama, terjadi kesepakatan antara KPU Sumatera Utara dengan pemerintah provinsi untuk memangkas biaya penyelenggaraan dan melakukan *sharing* biaya antara Pemerintah Provinsi dengan delapan Pemerintah Kabupaten/Kota yang juga menggelar pilkada (Prasetyo, 2017).

Provinsi Sulawesi Selatan: Dalam pembahasan anggaran di Provinsi Sumatera Selatan terjadi perbedaan pandangan antara Pemerintah Provinsi dan DPRD. Pemerintah Provinsi menilai, pemotongan anggaran pilkada menjadi wajar ditengah berkuatnya jumlah pasangan calon yang pada awalnya diasumsikan sampai dengan enam pasangan calon oleh KPUD. Sehingga berdasarkan rasionalisasi “Hasilnya, Inspektorat menghasilkan review pengurangan dana hibah sebanyak Rp 22 miliar. Namun, teman-teman di DPRD masih belum setuju,” ujar Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, Arwin Aziz (Arfah, Hasim. 2018). Pada sisi lain Ketua Banggar DPRD Provinsi Sulawesi Selatan, Fahrudin Ranga menilai anggaran yang seharusnya dipotong senilai Rp 50 miliar. “Kalau KPU punya hitungan sendiri dan pihak Inspektorat juga punya silahkan. Mari kita berhitung. Tapi jangan mengurangi nilai itu berdasarkan satuan paket pasangan

calon. Ada angka-angka yang bisa kita masuki,” kata Fahrudin (Alimudin, 2018).

Provinsi Riau: sekalipun besaran anggaran yang disetujui kurang dari jumlah nominal yang diajukan oleh KPU namun dalam proses pembahasannya nominal anggaran yang diajukan oleh KPU Riau cukup besar dibandingkan dengan anggaran pemilu sebelumnya. Anggota Komisi A DPRD Riau, Sumiyanti menjelaskan besarnya anggaran bisa paling tidak disebabkan oleh adanya aspek-aspek yang bertambah dari dana periode sebelumnya dan sudah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Peraturan Menteri Keuangan tentang standarisasi harga satuan pengadaan barang dan jasa untuk pelaksanaan Pilkada (Adha, 2018).

Provinsi Papua: pembahasan anggaran penyelenggaraan Pilkada Papua cukup menuai polemik akibat adanya perbedaan pandangan antara KPU dengan Pemerintah Provinsi. KPU Papua sampai-sampai menolak untuk menandatangani NPHD sebab besaran anggaran yang disetujui oleh pemerintahan provinsi tidak sesuai. “Pemangkasan anggaran itu tak menjelaskan penyebabnya, sehingga kami minta penjelasan secara resmi dari pemerintah Provinsi Papua. Sebab anggaran dari usulan rasionalisasi terakhir senilai Rp 1,069 triliun, lalu menjadi Rp 850 miliar dan kami takut terjebak dengan item yang nanti tak sesuai. Ini pun akan berbahaya bagi tahapan pemilu kalau-kalau nanti pendanaannya kurang” ujar Komisioner KPU Papua Izak Hikoyabi (Pratiwi, 2017). Lukas Enembe selaku Gubernur sekaligus calon gubernur petahan menjelaskan terdapat beberapa item yang dikurangi hasil dari rasionalisasi anggaran (Administator. 2017). Meski demikian pada akhirnya terjadi kesepakatan antara dua belah pihak dengan catatan pemerintahan provinsi bersedia menyesuaikan anggaran selama proses pelaksanaan pilkada. “Kalau memang nanti anggaran ini masih kurang, kami akan bahas lagi di 2018,” kata Enembe (Tabloid 2017).

Dari penjelasan ini paling tidak terdapat dua pola yang dapat dilihat dari perumusan anggaran yang mengalami pemotongan anggaran: Pertama, Provinsi Bali, Jawa Barat, Sumatera Selatan, dan Sulawesi Selatan merupakan daerah pilkada yang calon kepala daerah petahanannya berasal dari wakil gubernur pada periode sebelumnya. Pada konteks ini, calon petahana pilkada yang masih memiliki kapasitas sebagai wakil gubernur defintif cenderung pasif dalam proses perumusan anggaran. Gubernur yang tidak kembali mencalonkan akibat sudah dua periode menjabat di empat provinsi, memiliki kecenderungan untuk memotong besaran anggaran dengan alasan utama efisiensi anggaran.

Kedua, Provinsi Kalimantan Barat dan Provinsi Kalimantan Timur yang sama sekali tidak ada calon petahana mengalami pemotongan anggaran atas dorongan

pemerintah provinsi setempat. Meskipun untuk kasus Provinsi Kalimantan Timur pemerintah provinsi bersedia untuk memberikan dana tambahan jika memiliki kekurangan. Ketiga, Provinsi Papua yang calon gubernur dan wakil gubernurnya berasal dari pasangan calon petahana justru mendorong adanya efisiensi anggaran. Namun, bersedia untuk menambah jika dalam perjalanannya memiliki kekurangan.

Keterlambatan Pencairan Anggaran

Dinamika politik anggaran nampaknya tidak hanya terjadi pada tahapan perumusan anggaran antara besaran yang diajukan oleh KPUD dengan Pemerintah Provinsi semata, jauh dari pada itu dalam pencarian anggaran mengandung unsur politis juga. Dalam prakteknya terdapat beberapa provinsi yang memiliki keterlambatan pengesahan NPHD termasuk keterlambatan pencairan anggaran dengan berbagai aneka alasan.

Pramono Ubaid Anggota KPU RI menjelaskan ada sebelas provinsi dari total 17 provinsi yang menggelar Pilgub 2018 belum menandatangani NPHD: masing-masing Jawa Barat, Jawa Tengah, Sumut, Riau, Sumatera Selatan, Lampung, Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Bali dan NTB (DMS/JPC. 2018). Lebih lanjutnya menurutnya “Penyebabnya antara lain karena belum tercapainya kesepakatan antara KPU setempat dengan pemerintah daerah serta ada beberapa daerah yang besaran dana hibahnya telah disepakati, namun belum bisa dilakukan penandatanganan NPHD. Karena selain menanti kepulangan kepala daerah yang sedang kunjungan kerja ke luar negeri, juga karena belum adanya kesepakatan pembagian anggaran antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota yang ada,” ujar Pramono di Jakarta, Senin (31/7) (DMS/JPC. 2018).

Belum ditandatangani NPHD tentunya berdampak pada pencairan anggaran yang mengganggu tahapan penyelenggaraan. Provinsi Jawa Timur misalnya, sekalipun dalam proses persetujuan anggarannya sesuai antara nilai yang diajukan dengan yang disetujui oleh pemerintah provinsi setempat, namun dalam proses penandatangan yang terlambat akibat kesalahpahaman prosedur. Gubernur Jawa Timur Soekarwo pada awalnya berpandangan bahwa dirinya tidak memiliki kapasitas untuk menandatangani karena yang bersangkutan bukan pengguna anggaran “Saya bukan pengguna anggaran, nanti nggak bisa cair uangnya” (Jajeli 2017). Lebih lanjut ia menjelaskan ada kesalahpahaman prosedur penandatanganan yang ternyata sesuai regulasi yang ada merupakan kewajiban dari kepala daerah (Kolaway 2017).

Situasi yang sama terjadi pula di Provinsi Sulawesi Tenggara. Di Provinsi tanpa calon petahana ini menjelang dimulainya tahapan pilkada masih belum ada kejelasan pagu anggaran. Iwan Rompo selaku Anggota KPU Sulawesi Tenggara menjelaskan lebih lanjut bahwa “Pagu anggaran untuk pelaksanaan pemilihan gubernur belum

ada angka yang jelas baik di tahun 2017 terlebih di tahun 2018. Dipenganggarkan APBD 2017 hanya dialokasikan Rp 93 miliar, sedangkan dalam hitungan KPUD Sultra dibutuhkan Rp 117 miliar” (Sultrakini 2018).

Provinsi Maluku dan Maluku Utara menghadapi situasi serupa. Provinsi Maluku tidak dapat menjalankan sosialisasi mengenai penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur lantaran anggaran yang belum disetujui oleh pemerintah provinsi. Sedangkan Maluku Utara harus menunggu proses pencairan anggaran untuk melakukan rekrutmen KPPS lantaran anggaran yang belum cair akibat adanya perubahan yang belum disahkan. Begitu pula dengan Nusa Tenggara Timur. Sekalipun memperoleh persetujuan anggaran yang melebihi dari nominal yang diajukan, dalam proses perumusan dan persetujuannya sedikit mengalami keterlambatan (Novitasari 2017).

Pada sisi lain, pasca penandatanganan NPHD masalah yang muncul berikutnya ialah pencairan anggaran yang terlembat yang berpotensi mengganggu tahapan penyelenggaraan pilkada. Dalam prakteknya pencairan anggaran dapat dialokasikan sekaligus atau terbagi pada tiga termin di tahun yang berbeda. Maksudnya adalah, karena penyelenggaraan tahapan Pilkada Serentak 2018 dimulai dari tahun 2017 makan pagu anggarannya yang digunakan ialah APBD 2017 dan 2018. Sehingga dalam pencairannya dapat dilakukan pada tiga termin baik di tahun 2017 ataupun 2018. Secara lebih spesifik adapun provinsi yang mengalami keterlambatan pencairan anggaran ini antara lain: Pertama, Provinsi Bali yang menjelang tahapan perekrutan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara anggaran termin ketiga tak kunjung dicairkan. Hal ini jelaskan lebih lanjut oleh salah satu Anggota KPU Bali yang mendorong adanya pertemuan dengan gubernur untuk berkoordinasi dalam proses pencarian dengan tujuan agar petugas KPPS memiliki kepastian atas haknya (Astika 2018).

Kedua, Provinsi Sumatera Selatan yang honor PPK dan PPSnya tidak kunjung cair. Ketua KPU Sumsel, Aspahani berharap pemerintah provinsi Sumsel segera mencairkan anggaran pilkada sesuai kesempatan yang tercantum dalam NPHD. “Anggaran kita cukup besar, tapi sampai saat ini baru cair Rp 90 miliar. Padahal anggaran itu sangat perlu, diantaranya untuk membayar honor PPK dan PPS. Selain itu juga untuk keperluan sosialisasi serta pencetakan atribut kampanye,” ujarnya Ketua KPU Sumatera Selatan ini (Suhardi 2018).

Ketiga, Provinsi Sumatera Utara yang dalam tahapan kampanyenya alat peraga kampanye yang dibiayai oleh negara belum dapat dipasang akibat terkendala pencairan anggaran. Anggota KPU Sumatera Utara Nazir Salim Manik mengatakan, merujuk pada NPHD pemerintah provinsi seharusnya sudah menyerahkan seluruh anggaran pilkada pada Februari 2018, “Namun sekarang Maret sudah mau berakhir, tapi belum juga dicairkan,” katanya (Saubani 2018). Anggaran ini sejatinya dialokasikan untuk tahapan pemutakhiran data pemilih, pengadaan surat suara dan alat peraga kampanye,

serta pemungutan suara. Dari ketiga provinsi yang mengalami keterlambatan pencairan anggaran dan sedikit berpengaruh terhadap tahapannya penyelenggaraan, dua provinsi diantaranya yakni Provinsi Bali dan Provinsi Sumatera Utara tidak ada calon petahana yang maju di Pilkada 2018. Sedangkan di Provinsi Sumatera Selatan terdapat calon petahana yang berasal dari wakil gubernur pada periode sebelumnya.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Berdasarkan hasil perbandingan besaran anggaran di 17 Provinsi Pilkada Serentak 2018 sedikit nampak pengaruh kehadiran calon petahana dalam besar dan kecilnya anggaran pilkada termasuk proses pencairannya. Studi ini paling tidak berhasil melihat beberapa pola yang muncul jika ditinjau dari relasi antara calon petahana dengan jumlah kursi partai politik pengusungnya di DPRD: Pertama, calon kepala daerah petahana yang maju dengan dukungan minoritas kursi partai politik pengusung di DPRD berkolerasi dengan jumlah anggaran yang disetujui dibawah nominal yang diajukan. Hal ini terbukti di Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Lampung, Maluku, Maluku Utara, Nusa Tenggara Barat, Riau, Sulawesi Selatan, dan Sumatera Selatan yang sebagian besar calon kepala daerah petahana didukung oleh minoritas partai politik di DPRD.

Kedua, terdapat calon kepala daerah petahana dengan basis dukungan kursi partai politik di DPRD Provinsi yang minoritas tetapi mendapatkan persetujuan anggaran yang melebihi dari nilai yang diajukan oleh KPU. Hal ini terjadi di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Ketiga, terdapat calon kepala daerah petahana dengan dukungan mayoritas yang memperoleh persetujuan anggaran sesuai antara yang diajukan dengan yang disetujui yakni di Provinsi Jawa Timur, namun berbeda dengan Provinsi Papua dan Bali yang sama-sama memperoleh basis dukungan mayoritas kursi di DPRD namun besaran nominal yang disetujui dibawah 100% dari yang diajukan.

Jika ditinjau dari sudut pandang proses perumusannya, terutama bagi daerah-daerah yang mengalami pemotongan anggaran atau jumlah yang disetujui dibawah rata-rata dari yang diajukan kurang lebih menunjukkan tiga pola: pertama, Gubernur yang tidak kembali mencalon memiliki kecenderungan untuk melakukan rasionalisasi dan efisiensi anggaran, Situasi ini terjadi di Provinsi Bali, Jawa Barat, Sumatera Selatan, dan Sulawesi Selatan merupakan daerah pilkada yang calon kepala daerah petahanannya berasal dari wakil gubernur pada periode sebelumnya. Kedua, provinsi yang tidak memiliki sama sekali calon kepala daerah petahana mengalami pemotongan anggaran atas dorong pemerintah provinsi setempat, hal ini terjadi di Kalimantan Timur dan Kalimantan Barat. Ketiga, Provinsi Papua yang calon gubernur dan wakil gubernurnya berasal dari pasangan calon petahana justru mendorong adanya efisiensi anggaran. Terakhir, provinsi-provinsi yang sama sekali tidak ada petahana yang mencalonkan atau terdapat

calon petahana tetapi berasal dari wakil gubernur sebelumnya memiliki hambatan dalam proses pencairan anggaran pilkada seperti di Sumatera Utara, Provinsi Bali, dan Sumatera Selatan.

Dari sini paling tidak menunjukkan bahwa dengan dibebankannya anggaran pilkada kedalam APBD berdampak bagi proses demokrasi lokal. Sulitnya melacak standarisasi anggaran yang sebagian besar berlindung dibawah dalih rasionalisasi dan efisiensi anggaran bagi daerah yang jumlah anggarannya dipotong, kemudian adanya keterlambatan pencairan anggaran, sedikit banyak berpengaruh dan mengganggu jalannya penyelenggaraan pilkada. Untuk itu, pembiayaan pilkada dari APBN bisa kembali untuk dipikirkan ulang sebagai wujud rekomendasi sekaligus konsekuensi penyelenggaraan pilkada serentak. Kehadiran APBN paling tidak dapat memastikan standar anggaran tiap daerah termasuk kepastian waktu pencarian sehingga besaran pilkada menjadi lebih efektif dan efisien akan lebih jauh terukur keberadaanya. ■

Referensi

- Adhi, Wisnu. 2017. *Anggaran Pilgub Jateng 2018 Capai Rp 1286 Triliun* <https://jateng.antaranews.com/detail/anggaran-pilgub-jateng-2018-capai-rp1286-triliun.html> (diakses Oktober 31, 2018).
- Adha, Bayu. 2018. *Anggaran Pilgub Riau yang Disetujui DPRD Senilai Rp 383 Miliar*. <https://www.antarariau.com/berita/82042/anggaran-pilgub-riau-yang-disetujui-dprd-senilai-rp383-miliar---> (diakses Oktober 30, 2018).
- Administator. 2017. *Bupati Akhirnya Teken Dana Hibah*. <http://mediaindonesia.com/read/detail/124579-bupati-akhirnya-teken-dana-hibah> (diakses Oktober 30, 2018).
- ALG/SIP. 2017. *Anggaran Pilgub Jateng 2018 Sebesar Rp 992 Miliar*. <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-3610045/anggaran-pilgub-jateng-2018-sebesar-rp-992-miliar> (diakses Oktober 31, 2018).
- Alimudin, Abdul. 2018. *Video Banggar DPRD Sulsel Ngotot Anggaran Pilgub Sulsel Dipotong*. <http://makassar.tribunnews.com/2018/03/19/video-banggar-dprd-sulsel-ngotot-anggaran-pilgub-sulsel-dipotong> (diakses Oktober 30, 2018).
- Astika, Nandhang. 2018. *KPU Bali Akan Temui Gubernur Soal Dana Pilkada 2018 yang Tak Cair*. <https://news.detik.com/berita/3925596/kpu-bali-akan-temui-gubernur-soal-dana-pilkada-2018-yang-tak-cair> (diakses Oktober 31, 2018).
- Arfah, Hasim. 2018. *Anggaran Pilgub Sulsel Berkurang Rp 22 Miliar*. <http://makassar.tribunnews.com/2018/03/20/anggaran-pilgub-sulsel-berkurang-rp-22-miliar> (diakses Oktober 30, 2018).
- DMS/JPC. 2018. *NPHD Belum Diteken Pilkada Serentak 2018 Bisa Berantakan*. <https://www.jawapos.com/nasional/pemilihan/31/07/2017/nphd-belum-diteken-pilkada-serentak-2018-bisa-berantakan> (diakses Oktober 29, 2018).
- Djumena, Airlang (ed.). 2016. *Anggaran Pilgub Jabar Rp 3 Triliun ini Komentar Deddy Mizwar*. <https://regional.kompas.com/read/2016/04/19/10400021/Anggaran.Pilgub.Jabar.Rp.3.Triliun.Ini.Komentar.Deddy.Mizwar> (diakses Oktober 31, 2018).
- Hartono, Budhi. 2017. *Anggaran Pilgub Kaltim Disepakati KPU Dapat Rp 310M Bawaslu Rp 70M*. <http://kaltim.tribunnews.com/2017/07/31/anggaran-pilgub-kaltim-disepakati-kpu-dapat-rp-310-m-bawaslu-rp-70-m> (diakses Oktober 30, 2018).
- Jajeli, Rois. 2017. *Soekarwo Tolak Teken Naskah Perjanjian Hibah Pilgub Jatim 2018*. <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3608005/soekarwo-tolak-teken-naskah-perjanjian-hibah-pilgub-jatim-2018> (diakses Oktober 30, 2018).
- Kolaway, Boby. 2017. *Dana Hibah Pilkada Terlambat Cair Pakde Karwo Sebut Ada Kesalahpahaman Kini Sudah Ditangan Sekda* <http://surabaya.tribunnews.com>

- com/2017/08/11/dana-hibah-pilkada-terlambat-cair-pakde-karwo-sebut-ada-kesalahpahaman-kini-sudah-di-tangan-sekda (diakses Oktober 30, 2018).
- KPU. 2017. *Pasangan Calon yang Sudah Ditentukan Status Penetapan*. <https://infopemilu.kpu.go.id/pilkada2018/paslon/tahapPenetapan> (diakses September 19, 2018).
- KPU. 2017. *Anggaran Pilkada 2018*. <https://infopemilu.kpu.go.id/pilkada2018/anggaran> (diakses September 19, 2018).
- Maharani, Esti. 2017. *Anggaran Pilkada Jabar 2018 Disepakati Rp 1687 Triliun*. <https://www.republika.co.id/berita/nasional/pilkada/17/04/28/op3uht335-anggaran-pilkada-jabar-2018-disepakati-rp-1687-triliun> (diakses Oktober 30, 2018).
- Mustofa, Ali. 2018. *Final Anggaran Pilgub Bali Mentok Rp 155 Miliar ini Alasan Gubernur*. <https://radarbali.jawapos.com/read/2018/04/03/62073/final-anggaran-pilgub-bali-mentok-rp-155-miliar-ini-alasan-gubernur> (diakses Oktober 29, 2018).
- Novitasari, Devi. 2017. *Anggaran Tidak Bisa Cair Tanpa NPHD*. <https://elshinta.com/news/109128/2017/05/26/kpu-anggaran-tidak-bisa-cair-tanpa-nphd> (diakses Oktober 31, 2018).
- Paat, Yustinus. 2018. *KPU: Anggaran Pilkada Bali Dipangkas Menjadi Rp 155 miliar*. <http://www.beritasatu.com/nasional/462983-kpu-anggaran-pilkada-bali-dipangkas-menjadi-rp-155-miliar.html> Senin 29 Oktober 2018 (diakses Oktober 29, 2018).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri. 2017. *Kode dan Wilayah Administrasi Pemerintahan*. No. 137.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri. 2015. *Pengelolaan Dana Kegiatan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota*. No.44
- Peraturan Menteri Keuangan. 2016. *Tata Cara Pengelolaan Hibah Langsung dalam Bentuk Uang untuk Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota*. No. 89/PMK.05.
- Prasetyo, Erie. 2017. *Tok Anggaran Pilgub Sumatera Utara 2018 Disepakati Rp 885,9 Miliar* <https://news.okezone.com/read/2017/07/26/340/1744387/tok-anggaran-pilgub-sumatera-utara-2018-disepakati-rp855-9-miliar> (diakses Oktober 30, 2018).
- Pratiwi, Qadri. 2017. *Dana Pilgub Papua 2018 Dipangkas KPU Tak Mau Paraf NPHD*. <https://kabarpapua.co/dana-pilgub-papua-2018-dipangkas-kpu-tak-mau-paraf-nphd/> (diakses Oktober 30, 2018).
- Saubani, Andri. 2018. *Pelaksanaan Pilkada di Sumut Terkenala Anggaran*. <https://www.>

- republika.co.id/berita/nasional/pilkada/18/03/23/p61x9q409-pelaksanaan-pilkada-di-sumut-terkendala-anggaran (diakses Oktober 31, 2018).
- SAL. 2018. *Anggaran Pilkada Kalbar disepakati Rp 260 Miliar Dana Pengawasan Rp 89 Miliar*. <https://news.okezone.com/read/2017/07/28/340/1745825/anggaran-pilkada-kalbar-2018-disepakati-rp260-miliar-dana-pengawasan-rp89-miliar> (diakses Oktober 30, 2018).
- Satori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework of Analysis*. New York: Cambridge University Press, hal. 132-138.
- Surat Keputusan KPU. 2017. *Pedoman Teknis Tata Cara Pengelolaan, Penyaluran dan Pertanggung Jawaban Penggunaan Anggaran Dana Hibah untuk Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, beserta Walikota dan Wakil Walikota*. No. 202/KU.05-Kpt/02/KPU/XI.
- Syahni, Meidella. 2014. *Ini Alasan Demokrat Setuju Kepala Daerah Dipilih DPRD*. <https://nasional.kompas.com/read/2014/09/05/12224141/Ini.Alasan.Demokrat.Setuju.Kepala.Daerah.Dipilih.DPRD> (diakses Oktober 24, 2018).
- Suhardi. 2018. *PPK dan PPS Belum Juga Terima Honor*. <http://www.rmolsumsel.com/read/2018/03/27/90805/PPK-dan-PPS-Belum-Juga-Terima-Honor> (diakses Oktober 31, 2018).
- Wahyuni, Weni. 2017. *Anggaran Pilgub Sumsel 2018 Dikurangi Rp 36 Miliar ini Sebabnya*. <http://sumsel.tribunnews.com/2017/04/05/anggaran-pilgub-sumsel-2018-dikurangi-rp-36-miliar-ini-sebabnya> (diakses Oktober 31, 2018).
- Wall, Alan, et.al. 2017. *Desain Penyelenggara Pemilu: Buku Pedoman Internasional IDEA*. Stockholm:International IDEA.
- _____. 2017. *KPU Tandatangan NPHD Dengan Catatan*. <http://tabloidjubi.com/artikel-10286-kpu-tandatangan-nphd-dengan-catatan.html> (diakses Oktober 30, 2018).
- _____. 2017. *Penganggaran Pilgub Sultra 2018 Belum Tuntas*. <https://sultrakini.com/berita/penganggaran-pilgub-sultra-2018-belum-tuntas> (diakses Oktober 31, 2018).



Bab 12

Politik Uang dalam Bingkai Opini Publik

Yohan Wahyu

“Berase tampanana, gulane tampanana, dbuwite tampanane, coblosane telu lima” (Berasnya terimalah, gulanya terimalah, uangnya terimalah, coblosannya tiga lima)”. Matori meminta massa menyanyikan lagu itu berkali-kali, supaya mereka tidak lupa mencoblos partai pilihannya (PKB NO 35), kendati mereka sudah menerima uang dari partai lain yang mencoba menggoyahkan pilihan mereka (Kompas 29/5/1999).

U ngkapan di atas disampaikan oleh Ketua Umum Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) Matori Abdul Djalil ketika berkampanye di Stadion Kridosono, Yogyakarta menjelang Pileg 1999. Isu politik uang di pemilu tersebut begitu kencang mengingat untuk pertama kalinya peserta pemilu tidak lagi tiga partai politik seperti praktek yang dilakukan sepanjang Orde Baru. Bagi Matori, tema ajakan untuk menerima uang dalam kampanye tersebut secara moral memang boleh jadi salah. Namun, seperti yang ditulis oleh Sindhunata, Matori realistis. Namanya saja *money politics* yang harus ditanggapi secara politik. Model kampanye Matori tentu tidak bermaksud mendukung pemberian uang atau jual beli suara. Namun, politik uang atau jual beli suara dalam kompetisi politik adalah peristiwa yang benar ada dan susah dihilangkan. Terima uangnya jangan pilih orangnya! Kalimat inipun sampai kini juga sering kita dengar sebagai bagian dari kampanye melawan praktek politik uang. Namun, jual beli suara (*vote buying*) seakan sudah “diterima” sebagai bagian yang tak terpisahkan dari ajang kompetisi politik.

Kini, setelah tiga pemilu digelar semenjak Pileg 1999 tersebut, isu politik uang masih saja menjadi hal yang melekat di setiap penyelenggaraan kontestasi lima tahunan tersebut. Bahkan, fenomena yang sama juga mengjangkiti pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada). Catatan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) pada Pilkada Serentak 2017 menyebutkan bahwa ada 63 dugaan suap politik atau politik uang yang terjadi. Jumlah ini tentu tidak termasuk kejadian-kejadian yang di luar pantauan dan pengawasan Bawaslu dan tentu yang tidak dilaporkan oleh masyarakat. Praktek ini sebagian besar terjadi di saat hari pemungutan suara atau biasa dikenal dengan sebutan “serangan fajar”. Sebuah fenomena pembagian uang kepada pemilih menjelang pemungutan suara. Menariknya, praktek ini juga dilakukan sepanjang proses pemungutan suara yang kemudian memunculkan istilah baru, yaitu “serangan dhuha,” sebagaimana telah didiskusikan di dalam babnya Muhtadi di buku ini. Dhuha di sini terkait penyebutan waktu dimana umat Islam melaksanakan sholat sunnah dhuha, yaitu setelah fajar terbit sampai sebelum datangnya siang waktu dhuhur. Di sepanjang waktu itulah praktek jual beli suara terjadi secara masif.

Catatan Bawaslu juga menyebutkan bahwa praktek politik uang terjadi di hampir semua daerah yang melaksanakan Pilkada serentak 2017, meskipun dengan derajat yang berbeda. Setidaknya laporan dan isu-isu yang muncul dalam pemberitaan media mengkonfirmasi hal tersebut. Data Laporan Bawaslu juga mencatat bahwa praktek jual beli suara di Pilkada serentak 2017 sebagian besar terjadi di Provinsi Aceh dan Papua. Papua sendiri menjadi salah satu wilayah yang rawan terjadi politik uang. Indeks Kerawanan Pilkada 2018 yang dikeluarkan oleh Bawaslu mengkonfirmasi hal tersebut. Dalam liputan jurnalistiknya, Kompas juga mencatat bahwa selain kesukuan, kultur, dan geografis, faktor praktik politik uang juga memberi kontribusi terhadap kerawanan di Papua. Bawaslu Papua pernah berhasil mengungkap kasus politik uang. Seperti yang terjadi dalam Pilkada Kabupaten Jayapura 2017, seorang pelaku yang juga anak dari calon wakil bupati Jayapura saat itu tertangkap tangan membagikan uang. Pelaku pun tertangkap dan diproses hukum. Pada Maret 2017, pelaku divonis 15 bulan penjara. Temuan di lapangan menyebutkan, fenomena politik uang di Papua sudah jadi hal biasa. Dalam laporan Kompas disebutkan rata-rata pemilih menerima uang Rp 200 ribu ketika Pileg 2014. “Saya terima, tapi belum tentu saya pilih. Mereka tak tahu saya milih siapa,” ujar Rahuni, salah seorang pemilih seperti yang dikutip Kompas (Kompas 27/2/2018).

Wacana Politik Uang

Definisi politik uang sendiri identik dengan korupsi politik. Meskipun demikian, istilah ini sampai kini masih dalam perdebatan. Hal ini terkait praktek di lapangan yang berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lain. Tidak heran jika kemudian

proses hukum terhadap pelaku politik uang sulit menjangkau. Meminjam definisi yang dilakukan Arnold Herdenheimer dalam Rosyad (2017), korupsi diartikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan atau sumberdaya publik untuk kepentingan pribadi. Ada juga yang mendefinikan politik uang sebagai tindakan jual beli suara pada sebuah proses politik dan kekuasaan. Publik sendiri memahami politik uang sebagai praktek lumrah sebagai pemberian uang atau barang sekadar sebagai imbalan kepada pemilih untuk mendapatkan keuntungan politis. Namun pengalaman di lapangan memang menunjukkan bagaimana praktek pemberian uang menjadi sesuatu yang biasa diketahui sebagai “bagian” dalam proses kontestasi politik.

Dalam kajiannya, Supriyanto (2014) menyebutkan bahwa berdasarkan aktor dan wilayah operasinya, politik uang bisa dibedakan menjadi empat lingkaran. Pertama, transaksi antara elit ekonomi (pemilik uang) dengan pasangan calon yang akan menjadi pengambil kebijakan/keputusan politik. Kedua, transaksi antara pasangan calon dengan partai politik yang mempunyai hak untuk mencalonkan. Ketiga, transaksi antara pasangan calon dan tim kampanye dengan petugas-petugas yang mempunyai wewenang untuk menghitung perolehan suara. Keempat, transaksi antara calon dan tim kampanye dengan massa pemilih (pembelian suara). Di lingkaran keempat inilah pembelian suara langsung kepada pemilih (*vote buying*) terjadi. Lebih jauh menurut Supriyanto, terdapat sejumlah jenis yang masuk kategori jual beli suara tersebut, diantaranya adalah pemberian uang transportasi kampanye, janji membagi uang/barang, pembagian sembako atau semen untuk membangun tempat ibadah, serangan fajar dan lain-lain. Modus jual beli suara ini terjadi dan berlangsung dari pemilu ke pemilu. Sayangnya, berbagai kejadian politik uang sulit tersentuh penegakan hukum. Salah satunya adalah sulitnya pembuktian akibat tidak adanya batasan yang jelas mengenai politik uang, disamping sebagian masyarakat menganggap sebagai sesuatu yang lumrah. Bahkan, lebih memprihatinkan lagi, masyarakat semakin permisif dengan praktek politik uang dan jual beli suara di pemilu.

Salah satu studi menarik soal politik uang juga tergambar dari kajian Aspinal dan Sukmajati bersama tim (2015). Penelitian mereka soal fenomena politik uang yang terjadi pada Pileg 2014. Penelitian dilakukan di sejumlah daerah yang hasilnya fenomena politik uang terjadi di hampir semua daerah yang dijadikan basis penelitian. Ada simbiosis mutualisme antara calon dan pemilih yang masing-masing saling membutuhkan dengan tingkat ketergantungan yang cukup tinggi. Salah satu gejala yang muncul dari penelitian ini adalah bahwa pemilih berpeluang mengubah pilihannya mendekati hari pencoblosan pilkada dengan tawaran uang, barang, atau janji.

Politik uang juga menjadi fenomena yang tidak bisa dilepaskan dengan budaya patron-klien di Indonesia. Menurut Muhtadi dengan mengutip Omobowale, patron-klien adalah produk sosial-budaya di mana kelompok yang mempunyai keistimewaan

tertentu (*patrons*) memberikan uang atau keuntungan sebagai imbalan atas loyalitas pengikutnya (*clients*) (Muhtadi 2013). Sementara Muhtadi sendiri menawarkan relasi antara identitas kepartaian yang lemah yang menjadi ruang bagi menguatnya praktek politik uang. Terlepas dari pragmatisme politik dari pemilih, politik uang juga tidak lepas dari lemahnya kedekatan psikologi pemilih dengan ideologi partai politik. Pendek kata partai gagal membangun *positioning* di mata pemilih sehingga tidak ada kedekatan emosional dan ideologis antara partai politik dengan pemilih. Lemahnya identitas kepartaian ini membawa konsekuensi pemilih ataupun konstituen tidak jarang mengabaikan instruksi dan arahan partai politik. Hal ini tak lain karena pemilih kurang mau mengidentifikasi dirinya dengan partai politik tertentu.

Lemahnya identitas kepartaian sebenarnya juga bisa dibaca dari hasil pemilu yang berubah-ubah. Kita lihat sejak pemilu di era reformasi, peraih suara terbanyak pemilu kerap berganti. Lihat saja dari empat pemilu terakhir yang mengalami perubahan penguasaan kemenangan. Litbang Kompas (2016) mencatat, meskipun menjadi dua kali pemenang pemilu, penguasaan suara pemilih PDI-P di Pileg 2014 masih lebih rendah (menurun) dibandingkan dengan awal mula keikutsertaan partai ini dalam Pileg 1999. Hal ini dialami juga oleh Partai Golkar, PKB, PPP, dan PBB.

PDI-P gagal mempertahankan 12 juta suara atau sepertiga suara pemilihnya. Upaya mereka pada Pileg 2014 memang mampu mendorong terjadinya peningkatan suara jika dibandingkan dengan Pileg 2009 sebelumnya. Kondisi demikian juga terjadi pada Partai Golkar, PKB, maupun PPP. Namun, kondisi ini masih tetap menyimpulkan bahwa terdapat sebagian massa pemilih, atau simpatisan partai-partai politik ini yang tidak lagi memilih partai-partai politik tersebut. Dengan perkataan lain, keempat partai politik tersebut tidak mampu mengulang perolehan tertinggi yang mereka capai sebelumnya. Sementara bagi partai-partai politik lainnya, seperti PAN, PKS, Partai Demokrat, keikutsertaan dalam beberapa pemilu menunjukkan dinamika yang beragam. Bagi PAN perolehan suara pada Pileg 2014 menjadi pencapaian yang tertinggi dibandingkan dengan pemilu sebelum-sebelumnya. Padahal, pada tiga pemilu sebelumnya sebenarnya terjadi kecenderungan penurunan suara PAN. Sementara pada PKS, jika titik awal Pileg 1999 yang digunakan, yang kala itu partai ini bernama Partai Keadilan, maka pencapaian Pileg 2014 jauh melebihi pencapaian awal partai ini dengan proporsi peningkatan hingga lebih lima kali lipat. Namun, lonjakan penguasaan suara PKS itu sesungguhnya berlangsung pada pileg 2004. Di Pileg 2009 dan Pileg 2014, perolehan suara PKS adalah relatif stagnan, sekalipun masih dapat diartikan terdapat sedikit tambahan suara pemilih Pileg 2014.

Bagi Partai Demokrat, jika acuan keikutsertaan pertama kali dalam pemilu (Pileg 2004) juga terjadi peningkatan suara hingga 50%. Namun, peningkatan terbesar partai ini sebenarnya terjadi pada Pileg 2009, tatkala dukungan suara yang diraih hampir

tiga kali lipat dari jumlah sebelumnya. Selepas itu, justru Partai Demokrat menjadi partai politik yang paling tinggi derajat penurunan penguasaan pemilihnya. Tidak kurang 41% suara partai politik ini, atau 8.974.224 pemilih sebelumnya, tidak lagi memilih kembali Partai Demokrat. Disinyalir, menurut sejumlah hasil survei, kasus korupsi yang menjerat kader partai tersebut turut menjadi penyebab selain tentu soal berakhirnya masa pemerintahan SBY sebagai patron kuat dan utama dari Partai Demokrat. Hal yang sama juga terekam dari Partai Gerindra dan Partai Hanura yang menunjukkan peningkatan suara. Perolehan suara Partai Gerindra meningkat drastis, hampir tiga kali lipat dari pemilu sebelumnya, yang memungkinkan partai ini berada pada urutan ke-3 terbesar. Sementara Partai Hanura hanya mampu meningkatkan hingga dua pertiga dari jumlah penguasaannya pada Pileg 2009. Persaingan ketat dalam merebut posisi kemenangan dan fakta penurunan konsentrasi penguasaan pada sebagian besar partai politik sebagaimana yang diurai ini membentuk corak penguasaan tiap-tiap partai politik yang semakin tersebar, dan tidak terkonsentrasi pada kekuatan satu ataupun dua partai politik pemenang pemilu.

Tabel 1. Penguasaan Massa Pemilih oleh Partai Politik dalam Pemilu 1999-2014

Parpol	Pileg				Perubahan (%)
	1999	2004	2009	2014	
PDI-P	35.689.073	21.026.629	14.600.091	23.681.471	-33,64
Partai Golkar	23.741.749	24.480.757	15.037.757	18.432.312	-22,36
Partai Gerindra	-	-	4.646.406	14.760.371	+217,67
Partai Demokrat	-	8.455.225	21.703.137	12.728.913	+50,54
PKB	13.336.982	11.989.564	5.146.122	11.298.950	-15,28
PAN	7.528.956	7.303.324	6.254.580	9.481.621	+25,93
PKS	1.436.565	8.325.020	8.206.955	8.480.204	+490,31
Partai Nasdem	-	-	-	8.402.812	-
PPP	11.329.905	9.248.764	5.533.214	8.157.488	-28,00
Partai Hanura	-	-	3.922.870	6.579.498	+67,72
PBB	2.049.708	2.970.487	1.864.752	1.825.750	-10,92
PKPI	1.065.686	1.424.240	934.892	1.143.094	+7,26

Ket: PKS pada Pemilu 1999 Partai Keadilan, PKPI sebelumnya Partai Keadilan dan Persatuan. Proporsi perubahan diukur dari semenjak pertama keikutsertaan partai dalam pemilu. Sumber: KPU (diolah).

Dinamika lemahnya partai politik dalam mempertahankan dominasi suara di pemilu ini yang menjadi salah satu potret renggangnya keterikatan pemilih dengan partai politik. Lemahnya *Party ID* juga semakin menguatkan anggapan banyak orang bahwa pemilih Indonesia adalah pemilih yang tidak loyal (*swing voters*). Pilihan yang berubah-ubah juga menjadi ladang subur berkembangnya pragmatisme politik. Ini yang kemudian menjadi pintu masuk bagi praktek politik uang yang semakin membuat pemilih kita menjauh dari identitas kepartaiannya.

Fenomena politik uang atau jual beli suara sebagian besar tumbuh di negara berkembang. Di corak wilayah seperti ini, tipikal masyarakat dalam menentukan pilihan politiknya di bilik suara didasarkan pada rasionalitas ekonomi atau hitung-hitungan untung rugi. Kita lihat saja di Argentina. Di negara ini sasaran dari praktek politik uang adalah, pertama, konstituen partai politik yang tidak mendukung atau masih ragu-ragu terhadap calon yang diusung partainya dan bisa pindah ke calon lainnya (*swing voters*). Kedua, pemilih yang acuh (*indifferent voters*). Jual beli suara di Argentina bisa dilakukan dengan uang atau barang, seperti makanan, pakaian, bahan bangunan, kasur, bahkan minuman beralkohol. Di negara Amerika Latin tersebut, selain jual beli suara, ada juga *turnout buying* yang hanya mengajak kader partai politik untuk ikut serta dalam pemilihan. *Turnout buying* ini untuk kader partai politik yang sudah mempunyai pilihan sesuai dengan pilihan partainya, namun mereka enggan dan ragu untuk menggunakan hak pilihnya (Nichter 2008). Hal yang sama juga terjadi di Nigeria. Praktek politik uang dilakukan untuk memenangkan pemilu dengan memanfaatkan patron atau tokoh masyarakat untuk membeli suara pemilih. Uang yang digunakan partai politik berasal dari donatur yang sebagian besar bersumber dari pengusaha. Di Nigeria, pengusaha ini biasa disebut *Godfathers*. Parahnya, praktek jual beli suara di Nigeria disertai dengan intimidasi dari partai politik.

Bagaimana dengan Indonesia? Sejumlah artikel terkait sejarah politik uang menyebut nama ilmuwan Belanda Herman Warner Mutinghe yang pernah meneliti arsip-arsip sejarah di tahun 1817. Penelitiannya bermula dari sistem yang berkembang di desa-desa di seluruh Pulau Jawa dan di beberapa wilayah di Indonesia terkait dengan pemimpin desa yang dijabat oleh seseorang seumur hidup atau orang tersebut dapat melepaskan jabatannya jika sudah merasa tidak mampu. Jabatan kepala desa bersifat turun temurun, artinya kepala desa selanjutnya adalah anak keturunannya. Kearifan lokal ini diubah di era penjajahan Belanda oleh Thomas Stanford Raffles ketika Raffles memberi hak kepada seluruh warga desa untuk dipilih dan memilih dalam proses pemilihan kepala desa. Namun setelah perang Diponegoro (1825-1830), Belanda kemudian melakukan intervensi setiap pemilihan kepala desa untuk menghindari tokoh-tokoh yang anti Belanda terpilih sebagai kepala desa. Cara yang dilakukan adalah dengan mencalonkan orang-orang kepercayaannya untuk ikut dalam

bursa pemilihan kepala desa dan membujuk sebagian besar pemilih agar memilih calon yang dia usung, tentu saja dengan memberikan imbalan dalam bentuk uang atau barang. Sejak saat itulah politik uang mulai berkembang di Indonesia.

Kini, jual beli suara di pileg, pilkada dan pilpres telah melekat dalam kontestasi politik elektoral. Tentu fenomena ini membuat kekhawatiran bersama tentang masa depan demokrasi di negeri ini. Seperti yang disebut sebelumnya, salah satu faktor penyebab maraknya jual beli suara, baik dengan uang, maupun dengan barang, tidak lepas dari karakter pemilih atau masyarakat Indonesia yang sebagian besar masih mendasarkan pilihannya pada rasio ekonomi atau keuntungan ekonomis. Mereka lebih memilih partai politik atau calon yang memberikan keuntungan secara langsung (materi).

Kuatnya pragmatisme pemilih menjadi ruang bagi pelaku-pelaku politik untuk memanfaatkan pemilih dengan pendekatan rasio ekonomi. Lebih parahnya lagi, tidak jarang kemudian sumber-sumber dana yang digunakan juga memanfaatkan dana-dana resmi negara yang semestinya tidak diperuntukkan untuk jual beli suara. Faktanya, hal ini terjadi dan marak. Mahsun (2015), dalam artikelnya terkait dana aspirasi, khususnya hasil studi di Sumatera Selatan, Aceh, dan Jawa Timur menyebutkan bahwa dana aspirasi yang dimiliki anggota legislatif dialokasikan dengan cara-cara yang menyimpang jauh dari tujuan pembangunan dan kesejahteraan. Para politisi menggunakan dana aspirasi sebagai sumber patronase sehingga menjadikan dana tersebut untuk membangun hubungan klientelisme dengan pimpinan kelompok masyarakat dan pemilih yang memberikan keuntungan elektoral bagi mereka.

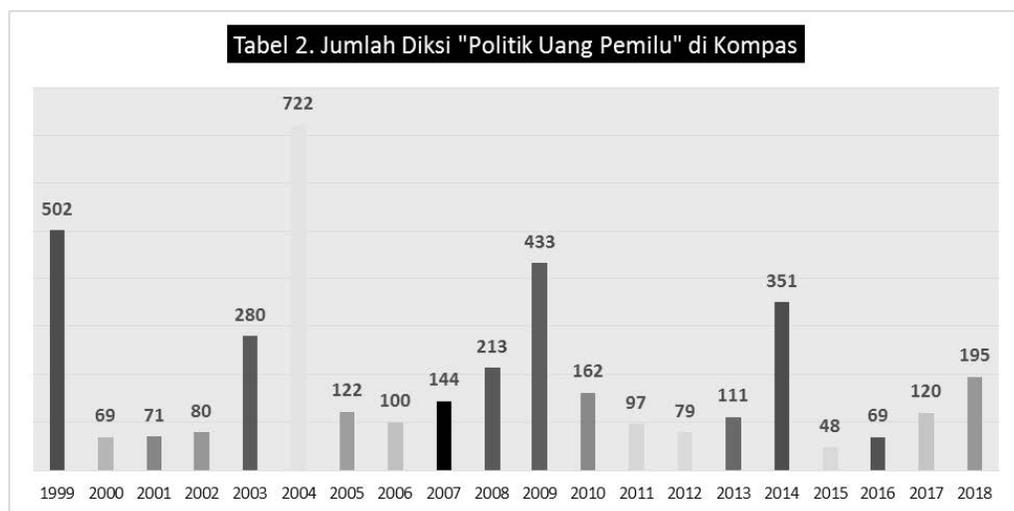
Fenomena Kontestasi Politik

Fenomena politik uang sebenarnya secara masif menjadi perbincangan di periode reformasi. Tentu hal ini tidak lepas dari mulai terbukanya kompetisi politik yang ideal antar peserta pemilu. Hal ini berbeda dengan yang terjadi ketika pemilu-pemilu di era Orde Baru, dimana yang terjadi justru mobilisasi dan bukan partisipasi. Perbincangan politik uang kerap terjadi di momentum kompetisi politik, dalam hal ini adalah pileg. Tentu, praktek serupa juga terjadi di ajang pilkada maupun pilpres.

Tema soal politik uang ini pun bisa terbaca setidaknya dari tren pemberitaan di media. Dari pemberitaan Harian Kompas, misalnya, terekam sekali bagaimana diksi politik uang di pemilihan umum lebih banyak ditemui di tahun-tahun digelarnya pemilu. Data diolah berdasarkan kata kunci “politik uang pemilu” yang menunjukkan tren jumlah artikel yang mengandung unsur kata atau diksi politik uang tersebut lebih banyak terjadi dan muncul di tahun dimana digelar pemilu. Hal ini semakin menguatkan indikasi bahwa politik uang lebih meningkat intensitasnya ketika ada pemilu. Tema-tema terkait politik uang menjadi seksi dan menarik diperbincangkan,

baik dalam bentuk pemberitaan, maupun dalam tulisan artikel opini.

Dari grafik di bawah ini terlihat di tahun 1999 jumlah artikel yang mengandung diksi politik uang mencapai 502. Hal ini menurun di tiga tahun selanjutnya. Di tahun 2003 atau setahun menjelang Pileg 2004, angkanya kembali meningkat dan melonjak di tahun 2004 (722). Pola yang sama terjadi pada periode 2004-2009. Di tahun 2008 jumlahnya meningkat dibandingkan sepanjang 2005-2007. Saat menjelang Pileg 2009 kembali melonjak. Hal ini juga dijumpai di periode selanjutnya saat menjelang Pileg 2014. Tentu, gejala yang sama juga bisa diprediksi menjelang Pileg 2019.



Sumber : Diolah dari Pusat Informasi Kompas, data 2018 sampai 15 Oktober 2018

Hal yang sama sebenarnya juga terlihat dari data Bawaslu yang menyebutkan bagaimana politik uang menjadi pelanggaran pidana pemilu yang dominan ditemui di lapangan. Hasil pengawasan saat Pemilu 2014 merekam bagaimana praktek politik uang menjadi pelanggaran pidana pemilu yang dominan. Dari 70 temuan pelanggaran pidana pemilu, mayoritas disebutkan adalah kasus politik uang atau jual beli suara. Data ini menunjukkan bahwa praktek politik uang menjadi hal biasa ditemui di lapangan. Bahkan, jumlahnya boleh jadi lebih dari data yang berhasil dihimpun oleh Bawaslu tersebut. Bawaslu juga merekam bagaimana praktek politik uang ini juga menjadi salah satu sumber kerawanan di semua jenis pemilu. Sejumlah daerah yang berhasil dihimpun datanya dalam rangka menentukan indeks kerawanan pilkada maupun pemilu yang lain menunjukkan politik uang menjadi salah satu indikator penting bagi suatu daerah masuk kategori rawan. Praktek politik uang ini bersanding dengan isu politik identitas yang menjadi perhatian khusus bagi Bawaslu, terutama sejak kasus mencuatnya politik identitas di Pilkada DKI 2017.

Tabel 3. Data Pelanggaran Pidana dan Tindak Lanjutnya Pada Tahapan Kampanye Pemilu 2014

Temuan Diterima	Laporan Diterima	Diteruskan ke Polisi	Dihentikan Polisi	Dilanjutkan Kepolisian	Diteruskan ke Kejaksaan	Dihentikan Kejaksaan	Dilimpahkan ke Pengadilan	Putusan Pengadilan
70	35	105	69	36	35	5	30	29

Keterangan : Pelanggaran pidana yang mayoritas dapat dijerat di dalam tahapan Kampanye adalah politik uang dan penyalahgunaan jabatan

Sumber : Laporan Pengawasan Pemilu 2014 oleh Bawaslu

Masih ditemuinya fenomena praktek politik uang di setiap kali perhelatan pilkada, pileg, dan pilpres menjadikan perilaku ini tak ubahnya agenda yang melekat dalam setiap kontestasi politik. Tidak heran jika kemudian biaya politik dalam setiap ajang kompetisi merebut kekuasaan ini tinggi sekali, bahkan melebihi dari biaya politik yang secara formal dilaporkan ke penyelenggara pemilu. Salah satu pemicu biaya politik tinggi adalah politik uang. Praktek ini tidak saja disinyalir terjadi antara elit dengan pemilih, namun juga antar elit. Salah satunya adalah soal tiket dukungan partai politik yang sudah menjadi rahasia umum menjadi sumber pembiayaan politik yang tidak sedikit sebagaimana telah dibahas di Bab 7 dan Bab 8 di buku ini.

Temuan Indonesia Corruption Watch (ICW) juga menyebutkan bahwa fenomena pemberian uang dan barang justru marak terjadi pada saat Hari-H pemungutan suara. ICW sendiri membentuk jaringan pemantauan di 15 Provinsi selama periode 16 Maret 2014-9 April 2014.¹ Dari pemantauannya ini, setidaknya ditemukan 313 kasus terkait praktek politik uang yang terdiri dari pemberian uang, barang, jasa, dan penggunaan atau pemanfaatan sumber daya negara. Pemberian barang tercatat paling banyak ditemui dari seluruh wilayah provinsi yang dijadikan lokasi pemantauan. Total ada 128 kasus yang terkait praktek pemberian barang dari kontestasi melalui tim sukses lapangan kepada para pemilih. Sebanyak 128 kasus



Sumber : Indonesia Corruption Watch

¹ Laporan Temuan Indonesia Corruption Watch (ICW) di 15 Provinsi sepanjang 16 Maret – 9 April 2014. Fokus pemantauan ini soal korupsi pemilu yang terkait empat hal, yakni pemberian uang, pemberian barang, pemberian jasa, dan penggunaan sumber daya negara.

pemberian barang atau sekitar 40,9% dari kasus yang ada.

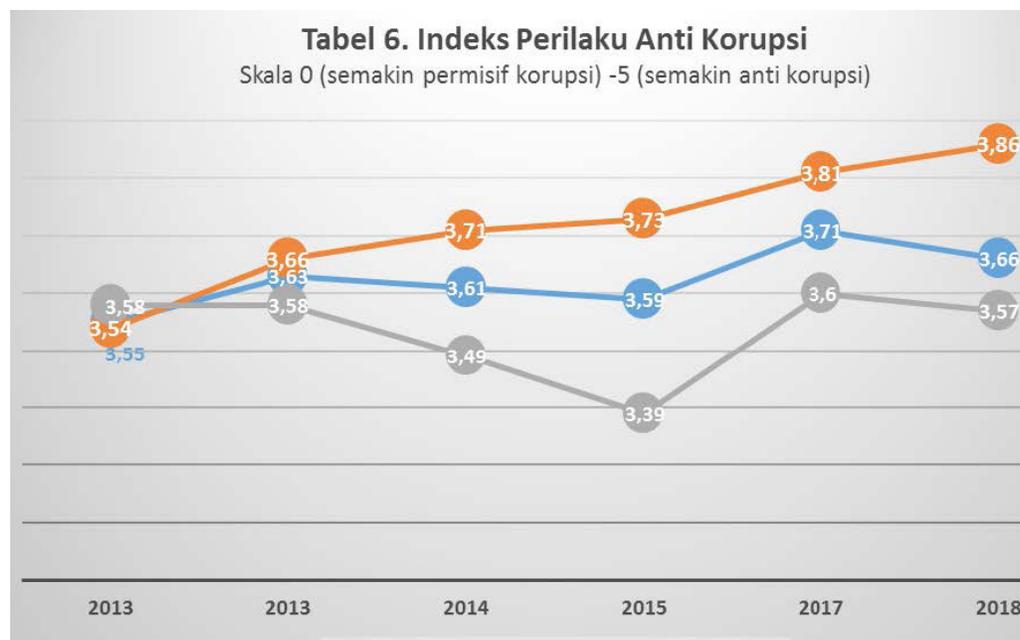
Provinsi Banten terekam paling banyak ditemukan kasus jual beli suara atau politik uang ini dari 15 provinsi yang dilakukan pemantauan. Bahkan, di provinsi ini ICW menemukan banyak pemilih yang mendapatkan uang sebesar Rp 5 ribu sampai Rp 25 ribu per orang. Temuan terbanyak justru besaran uang sekitar Rp 26 ribu-Rp 50ribu. Nominal ini ditemukan sebanyak 26,9% dari total kasus yang ditemukan dari hasil pemantauan lapangan oleh ICW.

Permisif

Lalu apakah memang praktek ini sudah menjadi kebiasaan dan masyarakat kita sudah semakin cuek, acuh, dan tidak peduli dengan perilaku korup ini? Badan Pusat Statistik (BPS) memiliki rekam jejak bagaimana karakter masyarakat kita melihat praktek yang masuk dalam kategori korupsi ini. Dari data yang ada, pergerakan Indeks Perilaku Anti Korupsi (IPAK) Indonesia sedikit mengalami penurunan. Di Tahun 2018 angka indeks perilaku anti korupsi berada di skor 3,66 menurun sedikit dibandingkan kondisi di Tahun 2017 yang mencapai 3,71. Secara umum angka, IPAK ini menunjukkan rentang 0-5. Semakin mengarah ke angka 5 memiliki arti semakin anti terhadap korupsi. Sebaliknya, jika semakin mendekati angka 0 bermakna semakin permisif terhadap korupsi. Dari angka di atas jelas sekali ada kecenderungan sikap permisif yang menguat dalam masyarakat kita terhadap praktek korupsi. Semakin banyaknya kasus elit terjerat kasus korupsi, termasuk diantaranya kepala daerah di sejumlah wilayah, termasuk terakhir di Jawa Timur, kepala daerah dan mantan kepala daerah di Malang Raya, yakni kepala daerah di Kabupaten Malang, Kota Malang, Kota Batu, dan Kabupaten Bekasi, semuanya masuk dalam jeratan Komisi Pemberantasan Korupsi. Tercatat sampai November 2018, sudah ada 18 kepala daerah yang terjaring Operasi Tangkap Tangan (OTT) oleh KPK. Kasus ini menambah daftar panjang kepala daerah yang terjerat kasus korupsi. Boleh jadi faktor ini turut membangun dan memengaruhi persepsi publik tentang korupsi yang menjadi sesuatu yang biasa. Apalagi dalam sejumlah pemberitaan disebutkan bahwa sejumlah tersangka kasus korupsi dengan tetap percaya diri tampil di muka publik dalam pemberitaan media. Nilai pelanggaran terhadap perampokan uang negara dan rakyat terasa hilang.

Selain dilihat dari menurunnya angka IPAK di tahun 2018, potret permisifnya masyarakat juga terlihat dari perbedaan penilaian antara persepsi terhadap korupsi dan pengalaman ketika menghadapi kasus korupsi. Di tingkat persepsi, angka indeksnya lebih tinggi dibandingkan angka indek dalam dimensi pengalaman. Hal ini memperkuat sinyalemen selama ini bahwa korupsi menjadi sesuatu yang dibenci dan dihindari secara normatif, namun terkadang praktek ini juga susah dihindari untuk

terjadi dan mau tidak mau kita harus kemudian “terpaksa” menerima sebagai sesuatu yang biasa terjadi. Korupsi dibenci namun juga sekaligus dirindukan, terutama bagi orang-orang yang ingin mengambil kesempatan memanfaatkan fasilitas dan uang negara secara illegal.



Sumber : BPS

Tabel 6 di atas menunjukkan bagaimana tren pergerakan angka IPAK Indonesia dari tahun 2013-2018. Angka indeks tahun 2017 sebesar 3,71 pada skala 0 sampai 5. Angka ini lebih tinggi dibandingkan capaian tahun 2015 sebesar 3,59. Namun, angkanya merosot sampai 2018. IPAK sendiri disusun berdasarkan dua dimensi yakni persepsi dan pengalaman. Pada 2017, baik indeks persepsi maupun indeks pengalaman meningkat. IPAK masyarakat perkotaan lebih tinggi (3,86) dibanding masyarakat perdesaan (3,53). Semakin tinggi pendidikan, semakin anti korupsi: IPAK penduduk berpendidikan SLTP ke bawah sebesar 3,58; SLTA sebesar 3,99; dan di atas SLTA sebesar 4,09. Hal ini menguatkan pentingnya pendidikan antikorupsi untuk meningkatkan kembali indeks perilaku anti korupsi.

Publik dan Isu Politik Uang

Fenomena politik uang di mata publik bukanlah sesuatu yang asing dan mencengangkan. Praktik ini sudah menjadi informasi umum bagi publik di setiap

ajang kompetisi politik berlangsung. Praktik politik yang mengedepankan pemberian uang atau barang diyakini akan merusak demokrasi itu sendiri. Salah satu ikon untuk mengetahui sejauhmana demokrasi di sebuah negara dijalankan adalah tentang bagaimana rakyat tersebut memilih pemimpin dan wakilnya. Indonesia, jika dilihat dari perjalanan demokrasinya, rasanya memang sudah mulai mengarah pada perbaikan ikon tersebut. Jika di era Orde Baru sampai awal reformasi, demokrasinya masih sebatas representasi, di perjalanan berikutnya, titik berat demokrasinya lebih pada partisipasi. Partisipasi ini kemudian diwujudkan dalam ajang memilih presiden dan kepala daerah secara langsung, bahkan memilih calon anggota legislatif pun, pemilih di Indonesia sudah mulai menentukan sendiri pilihannya. Tidak heran jika kemudian tren partisipasi pemilih dalam pilpres dan pilkada menunjukkan tren positif, meskipun khusus pilpres menunjukkan tren penurunan partisipasi. Tren ini bisa dilihat sejak pertama pilpres digelar secara langsung di Tahun 2004. Di tahun tersebut, partisipasi pemilih mencapai 78,2% di putaran pertama. Angka ini menurun jika dibandingkan partisipasi pemilih di pileg yang digelar sebelumnya dengan angka partisipasi mencapai 92,7%. Bahkan, di putaran kedua pilpres, partisipasi pemilihnya lebih rendah di angka 76,6%. Antusiasme memilih presiden lebih tinggi sempat terjadi di Pilpres 2009. Sebanyak 71,7% pemilih menggunakan hak pilihnya di pilpres, agak tinggi dibandingkan saat di oileg yang tercatat 70,9%.

Namun, kondisi ini tidak bertahan lama karena kembali berbalik di Pemilu 2014. Di Pemilu keempat dalam periode reformasi ini, tingkat partisipasi di pilpres berada di angka 68,4%. Jauh di bawah antusiasnya pemilih saat memilih partai dan calon legislatif yang berada di kisaran 75,1%. Tren penurunan partisipasi di pilpres ini boleh jadi tidak lepas dari faktor penyelenggaraan pemilihan tersebut yang dilakukan secara terpisah. Apalagi pilpres bergantung pada hasil pileg. Hal ini terkait pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang mensyaratkan perolehan suara dan atau jumlah kursi minimal sebagai hasil dari pileg. Selain itu, faktor teknis dua kali memilih juga menjadi potensi kendala waktu bagi pemilih, yang mau tidak mau turut memengaruhi tingkat kehadiran mereka ke tempat pemungutan suara.

Sementara itu, digelarnya pileg bersamaan dengan pilpres tahun depan bukan tidak mungkin akan meningkatkan peluang angka partisipasi pemilih yang lebih tinggi. Apalagi tren dan kecenderungan perhatian publik dan pemilih lebih banyak pada penyelenggaraan pilpres. Hasil jajak pendapat Kompas menyebutkan sebagian besar responden cenderung melihat pilpres di pemilu serentak 2019 lebih menarik untuk diikuti dibandingkan pileg. Hal ini menjadi potret bahwa dinamika persaingan politik di pilpres lebih mengundang keterlibatan publik dibandingkan dengan dinamika di pileg (Kompas 1/10/2018).

Tabel 7. Partisipasi Pemilih di Indonesia

Pemilu	Jumlah Pemilih	Menggunakan Hak Pilih (%)	Tidak Menggunakan Hak Pilih (%)
Pemilu 1999	118.158.778	92,74	7,26
Pemilu 2004	148.000.369	84,07	15,93
Pilpres 2004 Putaran I	155.048.803	78,23	21,77
Pilpres 2004 Putaran II	152.246.188	76,63	23,37
Pemilu 2009	171.068.667	70,96	29,04
Pilpres 2009	176.367.056	71,70	27,44
Pemilu 2014	185.826.024	75,11	24,89
Pilpres 2014	193.944.150	68,40	30,42

Sumber : KPU

Politik uang sendiri sudah menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam ajang kompetisi politik. Praktik politik uang diyakini menjadi sesuatu yang merugikan sekaligus merusak ajang kompetisi tersebut. Hasil survei Litbang Kompas awal September 2018 menyebutkan sebanyak 61,9% mengakui bahwa praktek politik uang atau segala sesuatu yang dilakukan dengan imbalan uang terkait kegiatan politik itu akan memengaruhi legitimasi hasil dari proses politik itu sendiri.² Pendek kata, politik uang akan menggerus kepercayaan publik pada hasil pemilu.

2 Pengumpulan pendapat melalui telepon ini diselenggarakan Litbang Kompas pada 8-9 September 2018. Sebanyak 661 responden berusia minimal 17 tahun berbasis rumah tangga dipilih secara acak bertingkat di 16 kota besar di Indonesia, yaitu Banda Aceh, Medan, Palembang, Jakarta, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya, Malang, Denpasar, Pontianak, Samarinda, Manado, Makassar, Ambon, dan Jayapura. Jumlah responden ditentukan secara proporsional di setiap kota dengan tingkat kepercayaan 95%, nirpencuplikan $\pm 3,8\%$. Meskipun demikian, kesalahan di luar pencuplikan dimungkinkan terjadi. Hasil jajak pendapat ini mencerminkan pendapat masyarakat sesuai karakteristik responden di 16 kota tersebut.

Tabel 8. Kepercayaan Responden Terhadap Hasil Pemilu Jika Terjadi Politik Uang

Jawaban	%
Masih Percaya	33,6
Tidak Percaya	61,9
Tidak Tahu	4,5
Jumlah	100

Sumber : Litbang Kompas, September 2018

Dari tabel di atas jelas sekali terlihat bahwa meskipun masyarakat permisif terhadap korupsi, mereka cenderung tetap menempatkan korupsi dan politik uang sebagai praktek yang tidak dibenarkan dan haram dalam kaitannya dengan kompetisi politik. Apapun yang dilekatkan dengan yang negatif tetap akan bernilai negatif di hadapan publik. Pemilu yang menghasilkan partai dan calon terpilih akan menurun legitimasinya di muka publik ketika praktek politik uang atau jual beli suara menjadi jalan bagi partai politik maupun calon tersebut dalam merebut kemenangan. Meskipun demikian, ada analisis menarik yang menjadi temuan salah satu lembaga riset. Salah satunya disebutkan oleh Lembaga survei PolMark Indonesia yang menyatakan politik uang bukan penentu utama kemenangan pemilu. Strategi politik uang dinilai tidak efektif meraup suara. Menurut catatan Polmark, belakangan terlihat tren bahwa tingkat efektivitas politik uang semakin menurun di berbagai daerah. Memang ada kecenderungan analisis ini benar mengingat semakin ketatnya peraturan pemilu sekaligus semakin awasnya Bawaslu dalam mengawasi setiap tahapan pemilu dan pilkada, sedikit banyak mempersempit ruang bagi terbukanya praktek jual beli suara (Polmark 2018).

Survei Polmark memang menyebutkan mayoritas pemilih menyatakan politik uang tidak bisa dibenarkan. Tren itu terus meningkat dalam waktu enam tahun. Sementara jumlah pemilih yang menolak pemberian uang serta pemilih yang menerima uang, tapi tidak memilih calon pemberi uang, sangat mendominasi dibandingkan dengan pemilih yang menerima uang dan memilih kandidat pemberi uang. Hal ini sejalan dengan hasil riset Litbang Kompas saat sebelum digelarnya Pilkada DKI Jakarta 2017. Survei Litbang Kompas digelar Desember 2016 dan salah satunya berhasil merekam bagaimana sikap responden yang sebagian besar menolak praktek jual beli suara atau politik uang ini, meskipun mereka ditawarkan pemberian tersebut. Hal ini disebutkan dalam survei dimana sebanyak 53,6% responden menolak jika ada pemberian uang atau barang dengan tujuan memberikan suara ke pemberi uang atau barang tersebut saat pemilu.

Tabel 9. Sikap Responden Jika Ditawari Uang/Barang

Jawaban	%
Menolak dan memilih sesuai hati nurani	53,6
Menerima tapi tidak memilih partai/kandidat yang memberi uang/barang tersebut	19,9
Menolak dan memilih sesuai hati nurani serta melaporkan upaya pemberian tersebut ke Bawaslu	19,5
Menerima dan memilih partai/kandidat yang memberi uang/barang tersebut	3,5
Tidak Tahu	3,5
Jumlah	100

Sumber : Litbang Kompas, September 2018

Dari tabel di atas jelas bagaimana perilaku masyarakat kita secara normatif memang menolak upaya elit, calon, atau partai politik ketika akan memberikan uang atau barang untuk mempengaruhi pilihan politiknya. Namun, ada kelompok responden dalam survei juga mengaku mereka akan tetap menerima pemberian uang atau barang tersebut tanpa harus memenuhi permintaan si pemberi untuk memberikan hak suaranya kepada si pemberi uang atau barang tersebut. Kelompok responden ini berkisar di angka 19,9%. Menariknya, tetap ada sekelompok responden yang menerima pemberian tersebut dan mengalihkan dukungan suaranya ke si pemberi. Masih adanya sikap masyarakat yang menerima politik uang ini memperkuat sinyalemen sikap permisif publik terhadap praktek korupsi. Apalagi survei Litbang Kompas yang mencatat politik uang tak ubahnya praktek korupsi yang sudah membudaya. Penilaian ini disampaikan oleh separuh lebih responden (59,9%) yang melihat korupsi adalah bagian budaya Indonesia yang turun temurun, susah dihilangkan, seperti halnya catatan sejarah di era sejarah pergerakan dimana benih-benih praktek korupsi mulai tumbuh dan berkembang.

Tabel 10. Sikap Responden Terkait Politik Uang

Setuju atau tidak setujukah Anda dengan pernyataan berikut ini.....	Setuju	Tidak Setuju	Tidak tahu
Politik uang sudah membudaya	59,9 %	36,9 %	3,20 %
Politik uang sulit diberantas dan dihilangkan	79,9 %	18,5 %	1,60 %
Politik uang melibatkan semua kalangan	67,8 %	30,0 %	2,20 %

Sumber : Litbang Kompas, September 2018

Tabel di atas menunjukkan bagaimana penilaian publik terhadap praktek politik uang. Selain sudah membudaya dan menjadi bagian yang melekat dalam masyarakat, politik uang juga sulit diberantas dan dihilangkan. Bagaimanapun juga, yang namanya budaya dan menjadi bagian kebiasaan dari masyarakat sudah untuk diubah atau dihilangkan. Ditambah lagi menurut publik, susahnya memberantas praktek politik uang karena hampir semua kalangan terlibat dalam proses politik uang ini. Tidak heran jika kemudian tidak hanya peserta, baik calon legislatif maupun calon eksekutif dan pemilih, penyelenggara pun terkadang tidak lepas dari godaan politik uang ini.

Lebih menarik lagi latar belakang pendidikan. Faktor pendidikan memang memengaruhi perilaku pemilih dalam merespons politik uang. Meskipun demikian, semua tingkat pendidikan berpeluang sama untuk melakukan dan terlibat jual beli suara sepanjang kesempatan dan peluangnya terbuka. Setidaknya hal ini tergambar dari hasil survei yang menyebutkan sebanyak 50% responden dengan pendidikan menengah mengaku akan menerima dan memilih kandidat yang memberinya uang. Hal yang sama dilakukan oleh 25% responden pendidikan tinggi dan pendidikan rendah. Meskipun demikian, dari kelompok responden yang mengaku akan menolak uang yang ditawarkan, sebanyak 25% diantaranya adalah responden berlatarbelakang pendidikan tinggi. Hal ini menunjukkan pendidikan tinggi sebenarnya enggan untuk terlibat dalam praktek politik uang atau jual beli suara. Sebagian besar para pelaku lebih banyak berlatarbelakang pendidikan menengah yang rata-rata lulusan sekolah menengah atas. Tingginya respon dari responden berpendidikan menengah ini lebih tinggi dibandingkan kelompok responden berpendidikan rendah dan tinggi.

Maraknya fenomena politik uang juga menunjukkan fenomena ini sudah menjadi hal lumrah dalam konteks sosial di Indonesia. Pemilih cenderung lebih jujur mengakui keterlibatannya dalam praktek jual beli suara ini. Seperti yang diungkap Muhtadi (2018) dalam disertasinya yang menggali soal politik uang dengan menggunakan

metode survei eksperimen seperti yang dilakukan di Nikaragua dan Libanon untuk menggali jawaban jujur responden terkait politik uang. Hasilnya, dengan metode survei biasa maupun survei eksperimen, menunjukkan hasilnya tidak ada bedanya. Hal ini berarti praktik jual beli suara di Indonesia tidak menjadi sesuatu yang tabu untuk ditutup-tutupi.

Tabel 11. Sikap Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan
Jika Ditawari Uang/Barang (%)

Jawaban	Pendidikan Rendah	Pendidikan Menengah	Pendidikan Tinggi	Jumlah
Menerima dan memilih partai/kandidat yang memberi uang/barang tersebut	25,0	50,0	25,0	100
Menerima tapi tidak memilih partai/kandidat yang memberi uang/barang tersebut	22,2	62,6	15,2	100
Menolak dan memilih sesuai hati nurani	20,0	59,2	20,8	100
Menolak dan memilih sesuai hati nurani serta melaporkan upaya pemberian tersebut ke Bawaslu	12,5	62,5	25,0	100

Sumber : Litbang Kompas, September 2018

Sementara itu, dari latarbelakang usia, kelompok responden berusia 17-35 tahun atau yang bisa mewakili generasi milenial, sebanyak 37,5% mengaku akan menerima tawaran uang atau jual beli suara jika ada kesempatan kepada mereka. Angkanya hampir sama dengan kelompok responden berusia 36-50 tahun. Hal ini menjadi sinyal pemilih muda atau mereka yang berangkat dari kelompok milineal justru rentan tergoda praktek jual beli suara ini. Tentu ini menarik menjadi kajian, terutama terkait bagaimana orientasi politik kaum milenial. Studi Alvara Research (2018) menyebutkan bahwa karakter pemilih milenial ini adalah gampang berubah pilihan. Mereka cenderung kurang loyal pada pilihan politiknya.³ Hal ini terlihat juga

3 Presentasi Hasil Riset Alvara, Membaca Pemilih Milineal, yang disampaikan pada Sekolah Pemimpin Muda Kader Bangsa 3 Oktober 2018

dari kelompok responden yang mengaku akan menolak jika menghadapi tawaran politik uang, dimana sebanyak 37,5% diantaranya adalah kelompok responden dari usia milenial. Artinya, para pemilih milenial tampak terbelah antara pilihan untuk menolak dan menerima jika dihadapkan pada tawaran uang untuk memengaruhi pilihan politik mereka. Ini semakin mengkonfirmasi karakter pemilih milenial yang sudah setia dan loyal dengan pilihan mereka.

Tabel 12. Sikap Responden Berdasarkan Kelompok Usia
Jika Ditawari Uang/Barang (%)

Jawaban	17-35 tahun	36-50 tahun	> 50 tahun	Jumlah
Menerima dan memilih partai/kandidat yang memberi uang/barang tersebut	37,5	37,5	25,0	100
Menerima tapi tidak memilih partai/kandidat yang memberi uang/barang tersebut	25,7	48,7	25,7	100
Menolak dan memilih sesuai hati nurani	29,3	42,3	28,5	100
Menolak dan memilih sesuai hati nurani serta melaporkan upaya pemberian tersebut ke Bawaslu	37,5	37,5	25,0	100

Sumber : Litbang Kompas, September 2018

Hal yang sama juga terlihat dari kelompok responden berdasarkan jenis kelamin. Faktor gender tidak berpengaruh kuat membedakan sikap terhadap praktek politik uang. Baik laki-laki maupun perempuan berpeluang sama terhadap godaan menerima maupun menolak pemberian uang atau barang dalam memengaruhi pilihan politik. Meskipun demikian, ada kecenderungan laki-laki lebih berani menyatakan sikapnya untuk menolak dibandingkan responden perempuan. Responden laki-laki juga cenderung lebih berani untuk melaporkan upaya politik uang ke pengawas pemilihan

umum dibandingkan responden perempuan.

Tabel 13. Sikap Responden Berdasarkan Gender
Jika Ditawari Uang/Barang (%)

Jawaban	Perempuan	Laki-Laki	Jumlah
Menerima dan memilih partai/ kandidat yang memberi uang/ barang tersebut	50,0	50,0	100
Menerima tapi tidak memilih partai/kandidat yang memberi uang/barang tersebut	42,6	57,4	100
Menolak dan memilih sesuai hati nurani	45,6	54,4	100
Menolak dan memilih sesuai hati nurani serta melaporkan upaya pemberian tersebut ke Bawaslu	29,2	70,8	100

Sumber : Litbang Kompas, September 2018

Artinya memang secara umum, baik perempuan maupun laki-laki, keduanya memiliki bobot yang sama terhadap praktek politik uang. Variabel jenis kelamin tidak memiliki korelasi signifikan terhadap upaya pemberian uang maupun barang. Dari hasil uji statistik menggunakan *Chi-Square Test*, dapat diketahui tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara jenis kelamin, tingkat pendidikan, dan kelompok usia responden terhadap perilaku menerima atau menolak politik uang dalam pemilu. Khusus untuk variabel pendidikan, jika dilihat dari kelompok responden yang menolak praktek politik uang jika dihadapkan pada tawaran, memang responden dengan latar pendidikan tinggi cenderung lebih banyak yang menolak.

Jalan Pintas Kemenangan

Praktek politik uang merupakan instrument bagi kontestan pemilu untuk meraih kemenangan atau kekuasaan melalui jalan pintas. Politik uang menjadi cara pintas bagi mereka untuk berkompetisi. Hal ini disebutkan oleh 56,6% responden yang mengakui hal ini tidak lepas dari semakin kompleksnya kompetisi politik di pemilu 2019. Digelarnya pemilihan serentak antara pileg dan pilpres sedikit banyak juga mengurangi energi dan daya tahan kontestan pemilu, terutama bagi calon anggota legislatif dimana mereka juga berkewajiban mengkampanyekan kandidat pasangan

calon presiden dan calon wakil presiden yang diusungnya. Selain sebagai jalan pintas, alasan praktek politik uang terjadi tidak lepas dari tidak percaya dirinya calon maupun partai politik untuk berkompetisi secara fair. Jamak kemudian terjadi di sejumlah daerah, misalnya, ada jual beli suara terkait antara calon jadi dan calon pasti tidak jadi. Namun, semua juga tidak lepas dari kondisi pragmatisme pemilih yang semakin menguat. Hal ini secara lengkap tersajikan dalam tabel di bawah ini terkait pandangan responden tentang alasan yang menyebabkan praktek politik uang dipilih oleh calon maupun partai politik untuk memengaruhi pilihan pemilih.

Tabel 14. Penyebab Munculnya Politik Uang

Jawaban	%
Jalan pintas menang pemilu	56,6
Tidak percaya diri dengan visi misi	16,0
Pragmatisme politik	12,7
Memanfaatkan kondisi perekonomian rakyat yang rendah	4,7
Tidak adanya kejujuran	1,1
Tidak tahu	8,9
Jumlah	100

Sumber : Litbang Kompas, September 2018

Hasil survei Litbang Kompas juga merekam bagaimana kontestan pemilu, dalam hal ini partai politik, menjadi hulu dari semua praktek politik uang yang saat ini mengakar dan kuat terjadi dalam masyarakat kita. Selama ini responden hanya mengetahui bahwa pendanaan partai politik melalui iuran keanggotaan partai. Padahal, kebutuhan operasional partai politik tidak akan tertutupi hanya dengan iuran anggota. Namun menariknya, 15,7% diantara responden mengakui bahwa pendanaan partai politik bersumber dari hasil korupsi uang negara. Tentu saja anggapan ini wajar mengingat kasus-kasus korupsi, terutama yang terkait dengan proyek-proyek strategis nasional, hampir sebagian besar melibatkan elit-elit partai nasional, termasuk anggota DPR atau DPRD yang kerap menjadi langganan sebagai pihak yang diduga terlibat kasus korupsi oleh KPK. Untuk itulah responden menilai maraknya politik uang tidak lepas juga dengan perilaku elit politik partai yang dekat dengan praktek-praktek korupsi tersebut.

Tabel 15. Pengetahuan Responden
Soal Sumber Dana Partai Politik

Jawaban	%
Iuran Anggota	22,2
Korupsi	15,7
Pengusaha	14,5
Sumbangan	9,7
Ketua Umum	8,6
Lainnya	5,1
Tidak Tahu	24,20
Jumlah	100

Sumber : Litbang Kompas, September 2018

Dari survei Litbang Kompas lainnya, terutama soal anggaran partai politik, terlihat bahwa menguatnya praktik politik kartel oleh partai politik membuat responden berharap partai bisa mandiri dari sisi keuangan. Namun, kenyataannya, banyak pihak menilai bahwa pendanaan partai melalui iuran anggota dan menghimpun bantuan publik (perorangan/perusahaan) seperti tertuang dalam UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik belum optimal (Kompas 5/12/2011). Partai masih lebih banyak menggantungkan diri pada anggaran negara. Subsidi negara yang diberikan kepada partai politik memang tidak sepadan dengan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk menggerakkan roda partai. Meskipun demikian, hampir mayoritas responden menilai jika negara menanggung penuh pun tidak menjamin akan mengurangi politik kartel yang dimainkan partai politik selama ini. Harapan publik agar partai politik lebih mandiri dalam hal anggaran dengan tidak bergantung pada negara tidak lepas dari upaya memperbaiki citra partai politik. Dengan partai politik yang mandiri, akan tercipta kerja-kerja politik yang lebih berorientasi pada kepentingan rakyat melalui panggung demokrasi yang lebih berkualitas. Tentu, kerja-kerja politik yang cerdas dan bersih tanpa politik uang dan jual beli suara rakyat.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Masyarakat Indonesia sudah menempatkan praktek politik uang sebagai perilaku yang salah. Namun, di sisi yang lain, politik uang juga diakui sebagai perilaku yang sulit dihilangkan. Bahkan, sebagian masyarakat kita malah menerimanya sebagai hal yang biasa dan lumrah. Tidak menutup kemungkinan juga mereka terlibat dalam praktek tersebut, baik sebagai pemberi maupun penerima. Ibarat kata, politik uang itu dibenci, namun sekaligus dirindukan kehadirannya. Ini sebuah dilema.

Politik uang atau jual beli suara adalah praktek politik yang sulit untuk dihilangkan, apalagi dengan cara yang instan, misalnya hanya berharap pada kampanye politik bersih. Politik uang sudah menjadi bagian dari kebiasaan dan budaya masyarakat yang berpotensi terjadi turun temurun dalam artian menjadi warisan antargenerasi. Tentu hal ini harus ditangani dan dicegah. Sejumlah hal perlu direkomendasikan sebagai bagian strategi untuk menguatkan komitmen bersama melawan dan menghilangkan praktek politik uang, yaitu:

1. Memperkuat penegakan aturan main demokrasi yang relatif sudah mempersempit peluang terjadinya praktek politik uang. Penegakan sejumlah undang-undang terkait, seperti halnya UU tentang Pemilu harus lebih dikuatkan dalam upaya pencegahan praktek politik uang ini;
2. Memperkuat jaringan petugas pengawasan di Bawaslu. Peningkatan pengetahuan dan kemampuan melaksanakan regulasi pengawasan pemilu menjadi kunci untuk memperkuat kinerja pengawasan oleh Bawaslu; dan
3. Memperkuat upaya pencegahan terjadinya politik uang. Salah satunya melalui kampanye dan sosialisasi yang kuat tentang bahaya pelanggaran politik uang. Tidak saja memperkuat kesadaran masyarakat soal sanksi hukumnya, namun dampaknya yang bisa menggerus kualitas demokrasi dan legitimasi hasil kontestasi pemilu.

Dengan ketiga hal ini dilakukan secara bersama, praktek politik uang atau jual beli suara diyakini akan semakin sempit. Hal ini penting untuk menebalkan kebencian publik pada politik uang sekaligus mengurangi dan menghilangkan kerinduan mereka pada kenikmatan praktek ini. Tentu, semua tidak bisa dilakukan secara instan sehingga butuh waktu dan kesabaran. Membangun budaya dan tradisi baru tentu butuh daya tahan yang kuat dan daya sabar yang cukup. Katakan tidak pada politik uang! ■

Referensi

- Aspinal, Edward dan Mada Sukmajati (Eds). 2015. *Politik Uang di Indonesia Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*, Yogyakarta: Polgov.
- Brady, Henry E dan Richard Johnston (Eds). 2006. *Capturing Campaign Effects*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Mietzner, Marcus. 2013. *Money, Power, and Ideology. Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia*. Singapore: NUS Press Pte Ltd.
- Muhtadi, Burhanudin. 2013. "Politik Uang dan Dinamika Elektoral di Indonesia: Sebuah Kajian Awal Interaksi Antara Party-ID dan Patron-Klien," *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 10, No. 1, hal. 41-57.
- Muhtadi, Burhanudin. 2018. "Buying Votes in Indonesia: Partisans, Personal Networks, and Winning Margins." A PhD thesis for the degree of doctor of philosophy, The Australian National University.
- Nainggolan, Bestian. dan Wahyu, Yohan (Eds). 2016. *Partai Politik Indonesia 1999-2019. Konsentrasi dan Dekonsentrasi Kuasa*, Jakarta: Litbang Kompas.
- Nichter, Simon. 2008. "Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and Secret Ballot," *American Political Science Review*, Vol.102, No.1 AGK. 2018
- Awal Mula Munculnya Politik Uang di Indonesia, dilihat 15 Oktober 2018, <https://daimca.com/2018/04/23/awal-mula-munculnya-politik-uang-di-indonesia>
- Rosyad, Sabilal, Praktik Money Politics dalam Pemilu Legislatif, di Kabupaten Pekalongan Tahun 2009 (Studi Sosio-Legal-Normatif), dilihat 7 Pebruari 2017.

Laporan

- Alvara, Presentasi Hasil Riset Membaca Pemilih Milineal, Oktober 2018.
- Indonesia Corruption Watch (ICW). 2014. Laporan Temuan di 15 Provinsi sepanjang 16 Maret – 9 April 2014. Fokus pemantauan ini soal korupsi pemilu yang terkait empat hal, yakni pemberian uang, pemberian barang, pemberian jasa, dan penggunaan sumber daya negara.
- Laporan Kinerja Bawaslu 2017.
- Laporan dan analisis survei Polmark Research Center, *Pemilih Makin Mandiri, Politik Uang Tak Efektif. Catatan dari Sejumlah Survei*, 2018.
- Transkrip Diskusi Publik Terbatas, dilihat 30 Oktober 2018, ijrsh.files.wordpress.com/2008/06/politik-uang-dalam-pilkada.pdf

Koran

- Sindhunata, 1999, Opini Pinggiran: "Money Politics", Kompas 29 Mei 1999, hal. 14.
- Wahyu, Yohan, 2018, Memanggungkan Demokrasi di Papua, Kompas 27 Februari

- 2018, hal. 5.
- Wahyu, Yohan, 2018, Memilih Kampanye Damai dan Positif, Kompas, 1 Oktober 2018, hal. 9.
- Wahyu, Yohan, 2011, “Berharap Parpol Lebih Mandiri”, Kompas edisi 5 Desember 2011, hal. 5
- Kliping digital Kompas, Pusat Informasi Kompas, 2018



Bab 13

Pengawasan Pembiayaan Pemilu 2019: Mengatasi Ruang Kosong

M. Afifuddin

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Republik Indonesia memiliki peran yang sangat strategis dalam mewujudkan proses dan hasil pemilu yang berintegritas. Sebagai lembaga yang bertanggung jawab melakukan pencegahan dan penindakan, Bawaslu menjadi kunci atas berlangsungnya tahapan pemilu yang setara dan adil. Kesetaraan dan keadilan pemilu diawali dengan memastikan transparansi dan akuntabilitas peserta pemilu dalam mengelola dana kampanye. Hal ini menjadi prasyarat untuk menciptakan persaingan yang sehat di antara peserta pemilu. Menciptakan kesetaraan dan keadilan dalam persaingan yang sehat tersebut bertujuan untuk mewujudkan keberimbangan kampanye peserta pemilu dalam mempengaruhi pemilih sehingga informasi dan materi kampanye yang diterima oleh pemilih pada posisi yang relatif setara.

Mewujudkan pelaksanaan pemilu yang luber, jurdil dan berintegritas dimulai dengan menyusun strategi dan perencanaan pengawasan, pencegahan, dan penindakan yang maksimal. Tantangan pelaksanaan pemilu serentak 2019 semakin membutuhkan perencanaan pengawasan yang jitu dan sistem penegakan hukum yang efektif dalam rangka menegakkan keadilan pemilu secara menyeluruh. Pengawasan pemilu merupakan proses secara sadar, sengaja, dan terencana untuk mewujudkan hakikat demokrasi. Pemilu yang dijalankan tanpa mekanisme dan iklim pengawasan yang setara akan menjadikan proses pembentukan kekuasaan yang sangat rentan dari hasil suara pemilih yang adil.

Faktanya, dari potret pemantauan Indonesian Corruption Watch (ICW) dan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) pada Pemilu 2014, pengelolaan dana kampanye peserta pemilu justru menunjukkan tren pelanggaran. Selain itu, peserta pemilu juga melaporkan dana kampanyenya hanya sekedar memenuhi syarat formalitas, serta masih jauh dari substansi transparansi dan akuntabilitas. Celakanya, semua partai politik tidak memiliki persiapan yang matang dalam menyusun laporan awal dan rekening khusus dana kampanye. Partai politik peserta Pileg 2014 juga gagap dalam menyampaikan laporan dana kampanye secara lengkap dan transparan.

Berkaca dari Pemilu 2014, dalam menghadapi Pemilu serentak tahun 2019, Bawaslu telah menyiapkan sejumlah strategi pengawasan dana kampanye untuk memberikan gambaran penerimaan dan pengeluaran peserta pemilu, melaksanakan pengawasan langsung terhadap laporan dana kampanye, dan memeriksa akuntabilitas laporan dengan realitas kampanye yang sesungguhnya.

Ketentuan Dana Kampanye Pemilu 2019

Dana kampanye adalah sejumlah biaya berupa uang, barang dan jasa yang digunakan peserta pemilu untuk digunakan dalam kegiatan kampanye pemilu. Dana Kampanye bersumber dari pasangan calon, partai politik, dan sumbangan dari pihak lain yang sah menurut hukum. Dalam tahapan Pemilu 2019, pengelolaan dana kampanye peserta pemilu dimulai satu hari sebelum memasuki masa kampanye yang berlangsung sejak 23 September 2018. Pengaturan dana kampanye pemilu yang digunakan oleh peserta pemilu untuk membiayai aktifitas kampanye dimaksudkan untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Anggota DPR dan DPRD, dan Pemilu Anggota DPD. Untuk memudahkan pembaca memahami pengawasan dana kampanye pemilu, di bawah ini disajikan istilah-istilah yang berhubungan erat dengan pengelolaan dan pelaporan dana kampanye Pemilu 2019.

Tabel 1. Istilah-Istilah Populer Dalam Dana Kampanye

Istilah	Pengertian
Dana Kampanye	Sejumlah biaya berupa uang, barang, dan jasa yang digunakan Peserta Pemilu untuk membiayai kegiatan kampanye
RKDK (Rekening Khusus Dana Kampanye)	Rekening yang menampung dana kampanye, yang dipisahkan dari rekening keuangan partai politik atau rekening keuangan pribadi peserta Pemilu.

LADK (Laporan Awal Dana Kampanye)	Pembukuan yang memuat informasi RKDK, sumber perolehan saldo awal atau saldo pembukaan, rincian perhitungan penerimaan dan pengeluaran yang diperoleh sebelum pembukaan RKDK, dan penerimaan sumbangan yang bersumber dari Pasangan Calon, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, Calon Anggota DPD atau pihak lain.
LPSDK (Laporan Sumbangan Dana Kampanye)	Pembukuan yang memuat seluruh penerimaan yang diterima Peserta Pemilu setelah LADK disampaikan kepada KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota
LPPDK (Laporan Penerimaan Dan Pengeluaran Dana Kampanye)	Pembukuan yang memuat seluruh penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye
KAP (Kantor Akuntan Publik)	Badan usaha yang didirikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan mendapatkan izin usaha berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik

Sumber Dana Kampanye

Sumber dana kampanye bagi partai politik peserta pemilu berasal dari partai politik dan calon DPR dan DPRD. Sementara bagi anggota DPD RI, sumbangan dana kampanye berasal dari calon DPD yang bersangkutan. Sedangkan bagi presiden dan wakil presiden berasal dari pasangan calon dan partai politik pengusul. Peserta pemilu juga dapat memperoleh sumbangan dana kampanye yang bersumber dari perseorangan, kelompok, dan badan usaha non pemerintah. Secara sederhana, sumber dana kampanye Pemilu 2019 digambarkan di tabel berikut.

Tabel 2. Sumber Dana Kampanye Pemilu Tahun 2019

No.	Partai Politik Untuk Pemilu DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota	DPD	Presiden Dan Wakil Presiden
1	Partai Politik Peserta pemilu	Calon DPD	Pasangan Calon
2	Calon Anggota DPR dan DPRD	-	Partai Politik Pengusul
Sumbangan Yang Sah Menurut Hukum Dari Pihak Lain			
3	Perseorangan	Perseorangan	Perseorangan
4	Kelompok	Kelompok	Kelompok

5	Badan Usaha Non Pemerintah	Badan Usaha Non Pemerintah	Badan usaha Non Pemerintah
---	----------------------------	----------------------------	----------------------------

Batasan Sumbangan Dana Kampanye

Terdapat batasan sumbangan yang diatur dalam dana kampanye Pemilu 2019, yaitu bagi pasangan calon presiden dan wakil presiden dan partai politik untuk pileg sumbangan perseorangan maksimal Rp 2,5 miliar, sumbangan dari kelompok maksimal Rp 25 miliar dan sumbangan Badan Usaha Non Pemerintah maksimal Rp 25 miliar. Sementara untuk Calon DPD, sumbangan dari perseorangan maksimal Rp 750 juta dan sumbangan kelompok dan badan usaha non-pemerintah maksimal Rp 1,5 milyar.

Tabel 3. Batasan Jumlah Sumbangan Dana Kampanye

No.	Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, Partai Politik untuk Pemilu DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota	Batasan Sumbangan
1	Perseorangan	Rp 2.500.000.000 (dua Miliar Lima Ratus Juta Rupiah)
2	Kelompok	Rp 25.000.000.000,- (dua puluh lima milyar rupiah)
3	Badan Usaha Non Pemerintah	Rp 25.000.000.000,- (dua puluh lima milyar rupiah)
Calon DPD		
1	Perseorangan	Rp 750.000.000,- (tujuh ratus lima puluh juta)
2	Kelompok	Rp 1.500.000.000,- (satu milyar lima ratus juta rupiah)
3	Badan Usaha Non Pemerintah	Rp 1.500.000.000,- (satu milyar lima ratus juta rupiah)

Bentuk Dana Kampanye

Bentuk dana kampanye dapat berupa uang, barang, dan jasa. Uang dapat berupa uang tunai, cek, bilyet giro, dan surat berharga lainnya. Dana kampanye dalam bentuk

barang berupa benda bergerak dan benda tidak bergerak, serta dana kampanye dalam bentuk jasa yang berarti pelayanan/pekerjaan yang dilakukan pihak lain yang manfaatnya dinikmati oleh peserta pemilu.

Dana Kampanye berbentuk uang wajib ditempatkan pada RKDK terlebih dahulu sebelum digunakan untuk kegiatan kampanye. Sumbangan yang diterima oleh peserta pemilu wajib dilampiri dengan surat pernyataan penyumbang yang memuat identitas penyumbang.

Tabel 4. Bentuk Dana Kampanye

BENTUK	KETERANGAN
Uang	tunai, cek, bilyet giro dan surat berharga lainnya
Barang	benda bergerak dan benda tidak bergerak
Jasa	pelayanan/pekerjaan yang dilakukan pihak lain yang manfaatnya dinikmati oleh peserta pemilu

Rekening Khusus Dana Kampanye

Rekening Khusus dana Kampanye wajib dibuka di bank umum dan dibuat paling lambat 1 hari sebelum dimulainya masa kampanye. Ketentuan terkait RKDK adalah:

1. Bagi partai politik, rekening dibuat atas nama parpol, spesimen tanda tangan harus dilakukan bersama oleh perwakilan 2 orang pengurus partai politik sesuai tingkatan.
2. Bagi presiden dan wakil presiden, rekening dibuat atas nama pasangan calon (Tim Kampanye Nasional), spesimen tanda tangan harus dilakukan bersama oleh perwakilan tim kampanye dan salah satu pasangan calon. Sementara untuk rekening yang dibuat atas nama tim kampanye daerah, spesimen dibuat oleh ketua dan bendahara tim kampanye sesuai tingkatan
3. Bagi calon DPD, rekening dibuat atas nama calon dan spesimen tanda tangan oleh calon yang bersangkutan.

Audit Dana Kampanye

Prosedur audit dana kampanye dilakukan oleh akuntan publik dengan menggunakan standar perikatan asuransi. Dalam proses ini, KPU melakukan seleksi Kantor Akuntan Publik (KAP) termasuk dalam kategori jasa konsultan yang dilaksanakan berdasarkan

ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah. Biaya pelaksanaan kerja KAP untuk melakukan audit dana kampanye dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Akuntan publik yang akan melakukan audit wajib dilengkapi dengan surat tugas dari KAP yang ditetapkan KPU.

Akuntan Publik yang melakukan audit wajib membuat pernyataan tertulis di atas kertas bermaterai yang menyatakan telah mengikuti pelatihan sertifikasi audit dana kampanye dari asosiasi profesi akuntan publik, tidak berafiliasi secara langsung ataupun tidak langsung dengan pasangan calon dan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon atau calon anggota DPR, DPD dan DPRD; dan bukan merupakan anggota dari partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon atau tim kampanye pasangan calon.

Ruang Kosong: Praktik Pembiayaan Pemilu dan Pilkada

Donal Fariz dalam babnya tentang dana kampanye pilpres di buku ini menyebutkan bahwa tidak ada penguatan dalam aspek regulasi untuk mempersempit ruang kecurangan atau manipulasi dana kampanye pemilu. UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum lebih longgar dalam aspek pengaturan dana kampanye sehingga pelaporan dana kampanye untuk pilpres potensial hanya bersandar pada administrasi pemilu belaka. Hal ini berakibat pada potensi munculnya manipulasi dana kampanye yang terjadi dalam tiga tahap, yakni pemasukan (*income*), pengeluaran (*spending*) dan pelaporan (*reporting*).

Selain itu, besaran sumbangan maksimal dana kampanye yang awalnya adalah Rp 1 milyar bertambah menjadi Rp 2,5 milyar. Sumbangan kelompok yang pada regulasi sebelumnya adalah Rp 5 milyar saat ini bertambah menjadi Rp 25 milyar. Peningkatan batasan sumbangan sangat potensial akan diikuti oleh penyumbang yang tidak mencantumkan identitas dan memasukkan sumbangan tersebut ke dalam rekening rekening khusus dana kampanye. Hal ini berujung pada potensi adanya laporan dana kampanye oleh pihak ketiga yang tidak terdokumentasi secara baik dan benar. Upaya mendorong kenaikan sumbangan kampanye juga tidak diikuti dengan semangat untuk memperkuat transparansi dan akuntabilitas sehingga aturan ini asimetris dengan upaya untuk memastikan bahwa dana kampanye akan berasal dari sumber yang sah.

Untuk mengatasi praktik manipulasi tersebut, di Pilpres 2019 nanti Bawaslu melakukan strategi pengawasan dengan cara memberikan data pembanding dari praktik pembiayaan kampanye dalam arti yang luas, misalnya dengan mencari informasi dari berbagai sumber terkait pengeluaran biaya kampanye tersebut. Kontrol terhadap pembiayaan kampanye tidak hanya mengandalkan pada metode yang telah

diatur dalam PKPU, tetapi juga dengan mendapatkan analisis pembiayaan terhadap pemasangan materi kampanye, baik di media cetak, maupun media elektronik secara lebih mendalam. Adapun dalam konteks sumbangan yang mencurigakan, pengawasan dapat dilakukan dengan memastikan setiap identitas penyumbang dilampirkan dalam laporan dana kampanye serta kerjasama antara lembaga penyelenggara pemilu dengan pihak berwenang yang lain, misalnya PPATK, untuk dapat melakukan penelusuran terhadap transaksi keuangan.

Ringkasnya, ruh dari pengawasan dana kampanye pilpres 2019 adalah mengawasi berbagai unsur yang telah ditegaskan dalam aturan pemilu. Bawaslu memiliki perhatian khusus terhadap pembiayaan pemilu dari peserta pemilu tersebut baik dari sumbernya, jumlahnya, administrasinya, prosedur audit, hingga laporan akhir dana kampanye. Dalam menjalankan fungsi pengawasan tersebut, Bawaslu memastikan proses dan laporan pengawasan dilakukan secara transparan, akuntabel, dan berkeadilan. Untuk menyukseskan agenda pengawasan tersebut, Bawaslu juga menggandeng masyarakat sipil khususnya pemantau pemilu dan insan pers untuk memberi perhatian khusus terhadap praktik dana kampanye di pemilu 2019 tersebut. Dengan demikian pemilu 2019 akan berjalan secara lebih bersih, akuntabel, dan berkualitas.

Namun, Bawaslu sangat menyadari bahwa problem ketidakakuratan laporan pembiayaan pemilu juga terjadi di pencalonan anggota DPD yang tidak sepenuhnya mampu terbuka dan menjelaskan siapa dan berapa nominal dukungan dana dari para sponsor. Dalam konteks akuntabilitas tersebut, Perdana dan Telaumbana dalam babnya di buku ini menyebutkan bahwa terdapat dua hal yang biasanya disorot oleh publik. Pertama, apakah seorang kandidat membiayai seluruh kegiatan pencalonannya dari kantongnya sendiri atautkah ada kontribusi dari pihak lain terutama dari partai politik. Kedua, mengapa para calon tidak mampu menjelaskan soal detail pembiayaan (*spending funds*) sesuai dengan apa yang diminta oleh undang-undang yang ada. Meskipun laporan tersebut dilakukan sepenuhnya oleh para calon, namun masalah seriusnya adalah keabsahan laporan tersebut dipertanyakan manakala adanya ketidaksingkronan laporan resmi dengan biaya riil yang ada.

Untuk Pemilu 2019 nanti, pembiayaan yang sangat personal terhadap pengelolaan dana kampanye pada calon perseorangan dapat diantisipasi dengan membandingkan antara laporan dana kampanye calon dengan hitungan biaya kampanye yang dilakukan. Dari hasil pengawasan pemilu terkait aktifitas kampanye yang dilakukan, kemudian dihitung dan lalu diprediksikan dengan standar biaya umum tentang biaya kampanye yang dikeluarkan. Sedangkan strategi pengawasan yang dilakukan tidak jauh berbeda dengan peserta pemilu selain calon DPD yaitu dengan memperkuat pengawasan dana kampanye calon DPD, melibatkan masyarakat sipil, insan pers, dan menjamin

keterbukaan informasi publik dalam melakukan proses pengawasan dan pelaporan hasil pengawasan.

Sistem proporsional terbuka yang dianut dalam sistem kepemiluan kita, mengacu pada tulisan Minan dan Mellaz, memengaruhi strategi dan pola kegiatan kampanye menjadi berbasis pada calon ketimbang pada partai politik dan mempengaruhi pola pembiayaan kampanye pemilu, baik dari aspek penerimaan dana kampanye, maupun belanja kampanye. Hal ini kemudian memunculkan fenomena *personal vote* dan *candidate-center politics*, yaitu adanya orientasi kampanye menjadi lebih personal dan mendorong peningkatan pembiayaan kampanye yang lebih kuat. Padahal pihak utama yang melakukan pengelolaan dan pelaporan dana kampanye adalah partai politik. Meskipun laporan calon menjadi bagian yang tak terpisahkan bersama partai politik, strategi berkampanye berbasis personal calon memunculkan potensi lemahnya transparansi dan akuntabilitas laporan dana kampanye partai politik.

Dalam hal persaingan meraih kemenangan elektoral berbasis personal, tulisan Muhtadi di buku ini juga menunjukkan bahwa pendekatan personal dilakukan dengan memakai taktik jual beli suara. Pada Pemilu 2014, insiden politik uang meningkat lebih dari tiga kali lipat dan menempatkan Indonesia ke peringkat ketiga negara di dunia yang pemilunya paling banyak diwarnai suap dalam pemilu. Para calon juga mengeluarkan biaya politik yang besar dalam rangka menjalankan operasi politik uang ini. Politik uang bukan hanya meniscayakan sumberdaya yang besar, tetapi efektivitasnya di lapangan juga sering dihantui oleh malpraktik (*agency problems*). Tim sukses seringkali berlaku curang dalam mendistribusikan imbalan material kepada pemilih sekaligus pada saat yang sama terdapat salah sasaran saat operasi politik uang.

Sebagai salah satu strategi untuk meminimalisir praktik-praktik serupa terjadi di Pileg 2019 nanti, maka kita perlu mendorong peran bendahara dan bidang keuangan di masing-masing partai politik untuk melakukan konsolidasi laporan dana kampanye. Hal ini sekiranya dapat menjadi jalan keluar terhadap perilaku individual calon akibat tingkat kompetisi antar calon di internal partai politik yang lebih tinggi dibandingkan dengan tingkat kompetisi antar calon di eksternal partai politik. Penguatan partai politik secara kelembagaan untuk mengelola dana kampanye seluruh calonnya dan dikelola secara bersama-sama dimulai dengan memanfaatkan rekening khusus dana kampanye untuk penerimaan dan pengeluaran seluruh calon. Pengawasan pemilu dimulai dengan mendorong peserta pemilu untuk melakukan konsolidasi biaya kampanye secara structural.

Untuk memastikan konsolidasi laporan dana kampanye itu, Bawaslu membuka ruang konsultasi bagi pelaksanaan laporan dana kampanye tersebut. Artinya Bawaslu secara terbuka menerima para pengurus partai politik untuk memberi edukasi dan informasi tentang desain dan orientasi laporan dana kampanye. Bawaslu juga

telah memberikan sosialisasi terhadap peserta pemilu baik partai politik ataupun perseorangan tentang tahapan dana kampanye tersebut. Bahkan, Bawaslu juga bersedia melakukan peningkatan kapasitas sumber daya manusia pengurus partai politik dengan memberi materi di forum bimtek partai politik. Selain itu, media sosial dan laman resmi Bawaslu akan digunakan juga sebagai media komunikasi dan informasi pengawasan termasuk pada tahapan pelaporan dana kampanye. Agenda-agenda tersebut dilakukan untuk memastikan bahwa fungsi pencegahan, dan pengawasan pemilu di tahapan dana kampanye berjalan sesuai dengan aturan yang berlaku.

Kehendak personal dengan pendekatan politik uang tumbuh sejajar dengan kajiannya Wahyu dalam Bab Politik Uang dalam Bingkai Opini Publik, yaitu bahwa peluang terjadinya jual beli suara juga didukung oleh sikap permisif publik yang masih menerima praktik ini sebagai hal yang lumrah. Politik uang secara normatif memang keliru dan melanggar hukum pidana pemilu. Namun demikian, dalam konteks sosial, politik uang atau jual beli suara tidak jarang juga dianggap berkah dan secara ekonomi juga menguntungkan masyarakat. Kondisi inilah yang kemudian membuka ruang pelanggaran terkait terwujudnya kompetisi politik yang adil, jujur, dan bersih.

Sikap permisif terhadap perilaku politik uang dapat ditanggulangi dengan penguatan pendidikan pemilih untuk menolak politik uang atau setidaknya sikap penerimaan yang tinggi terhadap politik uang tidak mempengaruhi pilihan politik pribadi terutama saat pemungutan suara dilakukan. Selain itu, sosialisasi keberadaan pengawas pemilu yang akan melakukan penindakan terhadap praktik-praktik politik uang dapat dilakukan secara sistemik dengan melibatkan semua komponen masyarakat. Berbagai strategi yang lain juga perlu didorong dalam rangka meminimalisir maraknya praktik politik uang di Pemilu 2019 nanti.

Strategi lain yang Bawaslu telah dan sedang lakukan untuk mencegah terjadinya praktik politik uang di antaranya adalah melakukan kerja sama dengan sosialisasi intensif tentang ancaman pidana politik uang di berbagai forum dan media, melakukan upaya penyadaran masyarakat dengan kerjasama dengan para pihak seperti kelompok agama, kelompok perempuan, kelompok disabilitas, kelompok kampus, pemantau pemilu, dan tentu optimalisasi kekuatan tenaga pengawas pemilu yang dimiliki Bawaslu. Jelang hari pemungutan suara, Bawaslu akan melakukan patroli pengawasan hingga tingkat dusun-dusun agar memastikan masyarakat dan peserta pemilu untuk tidak melakukan politik uang. Berbagai kegiatan pencegahan dengan para pihak juga telah dan akan terus dilakukan seperti membuat gerakan tolak politik uang dari tingkat nasional hingga tingkat desa. Gerakan tersebut bahkan juga diikuti oleh peserta pemilu dengan membubuhkan tanda tangan deklarasi tolak politik uang.

Dalam konteks pilkada, pembiayaan politik secara personal juga ditunjukkan oleh tulisan Haryanto, Cahyati, dan Lopo, dengan mengambil pengalaman Pilkada

Kota dan Kabupaten Madiun Tahun 2018. Dalam kajian tersebut, pembiayaan lebih banyak berasal dari para calon dibandingkan oleh partai politik. Para calon mengelola pembiayaan kampanye secara formal dan informal dengan dibantu oleh bendahara resmi maupun bendahara tidak resmi. Politik uang sebagai salah satu komponen pengeluaran terbesar yang dikeluarkan para calon diberikan dengan mempertimbangkan waktu pemberian, frekuensi pemberian, besaran nominal beserta sebarannya. Penelitian ini juga menunjukkan, pengelolaan formal dilakukan oleh bendahara yang tercatat dalam struktur tim sukses dan bertugas membuat laporan pemasukan dan pengeluaran untuk penyelenggara pemilu. Sedangkan pengelolaan informal dijalankan oleh bendahara tidak resmi yang mendapat kepercayaan besar dari kandidat. Bendahara tidak resmi berfungsi mengelola pembiayaan riil, baik yang masuk maupun keluar selama kampanye dan melaporkannya kepada kandidat.

Bahkan pada level calon perseorangan (calon independen), pembiayaan yang bersifat personal juga semakin menguat. Hal ini tercermin dalam babnya Budi, Sukmajati, dan Prasetyo dengan mengambil kasus Pilkada Kota Madiun 2018. Di kasus tersebut, calon perseorangan secara langsung maupun tidak langsung merefleksikan model kampanye yang padat modal (*capital-intensive campaign*) yang berimplikasi pada pengelolaan dana yang tersentralisasi sebagai karakteristik dominan. Proses kandidasi dan pembangunan tim kampanye hingga proses kampanye dan berakhir pada pengamanan suara menunjukkan kuatnya kontrol seorang calon atas pengelolaan biaya pemilu yang berlaku dalam pencalonan perseorangan.

Pembiayaan dalam kampanye secara personal yang membebani kandidat pada praktiknya memunculkan model pembiayaan lain. Studi yang dilakukan oleh Fitriyah dan Alfirtaus dalam bab tentang *botob* menjelaskan bahwa kebutuhan pembiayaan mendorong calon kemudian (aktif) mencari sumber-sumber pendanaan, karena tidak semua pembiayaan bisa ditutup oleh uang pribadi ataupun uang resmi lainnya. Ada aktor-aktor ekonomi yang berminat menjadi pemodal calon, yang ini jamak dilakukan oleh pengusaha yang kemudian dikenal dengan sebutan *botob*. Dalam hal ini, terjadi simbiosis mutualisme, dimana calon terbantu dalam segi pembiayaan untuk politik uang kepada pemilih, sementara *botob* terbantu dalam memperoleh kesempatan “bisnis” baru yang menjanjikan.

Untuk meminimalisir problem yang sama berulang di pilkada-pilkada selanjutnya, pengawasan pemilu juga perlu untuk tidak hanya fokus dalam ketentuan formalitas dalam pelaporan dana kampanye yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Pengawasan juga dapat merengkuh pembiayaan yang dikeluarkan secara tidak resmi oleh pihak-pihak yang terlibat dalam kontestasi. Pengawasan yang menitikberatkan pada aktor lokal yang memanfaatkan momentum elektoral dalam melakukan transaksi politik juga perlu diwaspadai karena akan berakibat kepada

akuntabilitas dan kinerja calon pada saat menempati kursi kekuasaan.

Menghadapi pilkada serentak mendatang, Bawaslu tentu belajar dari pengalaman pengawasan dana kampanye pada pilkada serentak 2018, 2017, dan 2015. Pada pilkada berikutnya, Bawaslu memastikan fungsi pencegahan tetap berjalan dengan melakukan sosialisasi di internal dan external, meningkatkan kapasitas sumber daya manusia Bawaslu dan pengelola dana kampanye peserta pemilu, serta mengajak masyarakat sipil dan media massa untuk berpartisipasi dalam pengawasan/pemantauan dana kampanye peserta pemilihan. Dalam menjalankan fungsi pencegahan dan pengawasan, Bawaslu akan memastikan prosesnya berjalan secara profesional, transparan, dan akuntabel.

Dalam memastikan transparansi dan akuntabilitas dana kampanye peserta pemilu tantangan kuat juga muncul dari proses audit yang telah direncanakan oleh KPU. Kajian Yusfitriadi berdasarkan atas kasus 11 pilkada di tahun 2015 membuktikan bahwa audit dana kampanye hanya berjalan secara formalitas dimana pemeriksaan dilakukan dengan memeriksa berkas laporan dana kampanye dan kesesuaian penerimaan dan pengeluaran. Proses audit tidak dapat membuktikan adanya dana kampanye riil yang benar-benar digunakan tetapi tidak dimasukkan dalam laporan dana kampanye. Selain itu, Yusfitriadi juga membuktikan adanya praktik audit yang diduga tidak transparan dan tidak profesional oleh kantor akuntan publik yang mengaudit hingga puluhan pasangan calon kepala daerah di beberapa daerah dalam waktu yang sangat terbatas.

Hasil pengawasan Bawaslu pada pelaksanaan Pilkada 2015, 2017, dan 2018 menunjukkan bagaimana dugaan pelanggaran politik uang terus terjadi. Data Bawaslu juga menunjukkan praktik politik uang hampir terjadi di semua tahapan pilkada. Bahkan, sejak tahapan pencalonan telah dibayangi oleh praktik politik uang. Dari laporan dugaan pelanggaran pemilihan Pilkada 2015, pelanggaran politik uang terjadi pada tahapan pencalonan, kampanye, masa tenang, hingga pemungutan suara. Dalam laporan resmi, Bawaslu menyebut praktik politik uang pada Pilkada 2015 terjadi pada tahapan pencalonan (terdapat proses penyerahan uang saat menjelang pendaftaran calon dan pemberian uang mahar; tahapan kampanye terdapat politik uang di 21 kabupaten pada 10 provinsi, tahapan masa tenang sebanyak 311 kasus politik uang di 25 kabupaten dan kota pada 16 provinsi, dan tahapan pemilihan/pencoblosan terjadi 90 kasus politik uang di 22 kabupaten pada 12 provinsi. Bawaslu juga melaporkan penyelesaian pelanggaran politik uang sebanyak 202 kasus. Hanya saja, pada Pilkada 2015 pelanggaran tersebut tidak dapat dimasukkan ke pengadilan dan kepolisian karena UU No. 1 tahun 2015 tentang penetapan PP pengganti UU No. 1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota tidak mengatur politik uang sebagai tindak pidana.

Sedangkan pada Pilkada 2017, terdapat pelanggaran pemilihan sebesar 2347 kasus, dimana 1543 berasal dari laporan publik, sedangkan 802 sisanya merupakan kasus pelanggaran temuan Bawaslu. Di antara jumlah pelanggaran tersebut, terdapat praktik politik uang di dalamnya. Sesuai laporan pengawasan Bawaslu terhadap Pilkada 2017, terdapat 910 laporan dugaan praktik politik uang. Dari sejumlah laporan itu, 61 laporan telah dinyatakan memenuhi unsur formil dan materil pidana pemilu. Jika pada Pilkada 2015 praktik politik uang tersebar di 16 provinsi, persebaran politik uang pada Pilkada 2017 terjadi di 28 provinsi. Sementara itu, data pengawasan Pilkada 2018 khusus di tahapan kampanye, terjadi indikasi politik uang sebanyak 535 kasus. Sedangkan pada tahapan masa tenang, dugaan pelanggaran pilkada berupa politik uang per-20 Juni 2018 ditemukan 35 kasus pelanggaran yang tersebar di 10 provinsi. Pada tahapan pemungutan suara, Pilkada 2018 hanya terdapat dua praktik politik uang di Gunung Mas Kalimantan Tengah dan Kabupaten Belitung Provinsi Bangka Belitung.

Proses audit adalah satu-satunya cara yang secara legal melakukan pemeriksaan terhadap dokumen laporan dana kampanye peserta pilkada. Kesempatan untuk melakukan penelitian terhadap kebenaran laporan dilakukan dengan meningkatkan kualitas audit oleh Kantor Akuntan Publik (KAP). Peningkatan kualitas audit tidak hanya dilakukan secara prosedural, tetapi juga memasukkan aspek investigasi dalam melakukan pemeriksaan kebenaran laporan dana kampanye. Dalam hal memastikan kebenaran tersebut, koordinasi KAP dan Bawaslu sangat dibutuhkan untuk semakin mewujudkan aspek transparansi pengelolaan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye.

Koordinasi tersebut dibutuhkan untuk memastikan KAP menjalankan fungsinya sesuai aturan yang berlaku. Bawaslu juga selalu koordinasi dengan KPU untuk bersama-sama memastikan proses audit dana kampanye berjalan dengan akuntabel. Jangan sampai AKP melakukan audit secara tidak profesional. Mengingat penilaian auditor terhadap dana kampanye peserta pemilihan akan menentukan kualitas pilkada yang diselenggarakan. Di samping itu, Bawaslu memastikan tenaga pengawas pemilu memiliki kapasitas investigasi audit dana kampanye dengan melakukan pelatihan yang intensif.

Gambaran Awal Dana Kampanye Pemilu 2019

Bawaslu melakukan pengawasan terhadap proses penyampaian LADK peserta Pemilu 2019. Pengawasan dilakukan dengan memeriksa ketepatan waktu laporan, kelengkapan berkas laporan, dan kepatuhan terhadap pelaksanaan tahapan yang ditetapkan. Penyampaian LADK oleh peserta pemilu kepada KPU sesuai tingkatannya dilaksanakan pada 23 September 2018 sebagaimana diatur dalam PKPU No. 32 Tahun

2018 tentang Perubahan Kedua atas PKPU No. 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019. Gambaran awal dana kampanye Pemilu 2019 adalah sebagai berikut.

1. Jumlah Awal Dana Kampanye Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden.

Jumlah awal dana kampanye Paslon Joko Widodo-Ma'ruf Amin sebesar Rp 11.901.000.000 (sebelas miliar sembilan ratus satu juta rupiah) dan Paslon Prabowo Subianto-Sandiaga Uno sebanyak Rp 2.000.000.000 (dua miliar rupiah).

Tabel 5. Jumlah Awal Dana Kampanye Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden

Pasangan Calon	Penerimaan	Pengeluaran	Total
01. Ir. H. Joko Widodo dan Prof. DR. (H.C) K.H. Ma'ruf Amin	Rp 11.901.000.000	0	Rp 11.901.000.000
02. H. Prabowo Subianto dan H. Sandiaga Salahuddin Uno	Rp 2.000.000.000	0	Rp 2.000.000.000

Penerimaan dana kampanye Paslon Joko Widodo-Ma'ruf Amin bersumber dari gabungan partai politik sebesar Rp 3.400.000.000 (tiga miliar empat ratus juta rupiah), sumbangan pihak lain perseorangan sebesar Rp 1.001.000.000 (Satu Miliar Satu Juta Rupiah) dan sumbangan pihak lain badan usaha non-pemerintah sebesar Rp 7.500.000.000 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah). Tidak ada dana awal kampanye yang bersumber dari pasangan calon Joko Widodo-Ma'ruf Amin. Dari total dana awal tersebut terdapat di rekening khusus sebanyak Rp 8.501.000.000 (delapan miliar lima ratus satu juta rupiah) dan berbentuk barang senilai Rp 3.400.000.000 (tiga miliar empat ratus juta rupiah). Adapun, penerimaan awal dana kampanye Paslon Prabowo Subianto-Sandiaga Uno sebesar Rp. 2.000.000.000 (dua miliar rupiah) bersumber dari Pasangan Calon yang terdapat dalam rekening khusus. Baik Paslon Joko Widodo-Ma'ruf Amin maupun Prabowo Subianto-Sandiaga Uno keduanya tidak ada laporan Pengeluaran dalam LADK atau nol.

2. Penyampaian LADK Partai Politik

Penyampaian LADK dilaksanakan pada 23 September 2018 sampai pukul 18.00 setempat. Perbaikan LADK dapat dilakukan oleh peserta pemilu hingga

27 September 2018. Seluruh partai politik telah menyampaikan LADK pada 23 September 2018. Terdapat 6 partai politik yang langsung dinyatakan lengkap pada 23 September tersebut, yaitu PDI-P, Partai Golkar, Partai Nasdem, Partai Perindo, PPP dan Partai Demokrat dan terdapat 10 partai politik yang membutuhkan perbaikan dalam kelengkapan penyampaian LADK, yaitu PKB, Partai Gerindra, Partai Garuda, Partai Berkarya, PKS, PAN, PSI, Partai HANURA, PKPI dan PBB. Seluruh partai politik dinyatakan lengkap pada tahap akhir perbaikan, yaitu 27 September 2018.

Tabel 6. Status Penyampaian LADK

LENGKAP (23 September 2018)	PERBAIKAN (s/d 27 September 2018)	
PDIP GOLKAR NASDEM PERINDO PPP DEMOKRAT	1. PKB 2. GERINDRA 3. GARUDA 4. BERKARYA 5. PKS	6. PSI 7. PAN 8. HANURA 9. PKPI 10. PBB

Partai politik yang melakukan perbaikan penyampaian LADK disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu belum melampirkan salinan buku rekening khusus dana kampanye, belum ada lampiran bukti pengeluaran, ketidaksesuaian pembukuan, dan LADK belum dilegalisir.

3. Jumlah Dana Dalam LADK Partai Politik

Dari seluruh partai politik, penerimaan paling besar terdapat pada laporan PDI-P dengan jumlah awal dana kampanye sebesar Rp 106.143.479.741. Selanjutnya, dana kampanye terbesar dimiliki oleh Partai Gerindra sebesar Rp 75.260.112.183 dan Partai Berkarya sebesar Rp 28.636.420.000. Sementara penerimaan awal dana kampanye yang terkecil dimiliki oleh Partai Perindo dan Partai Garuda sebesar Rp 1.000.000 (satu juta rupiah) kemudian Partai Hanura sebesar 13.000.000 dan PAN

50.000.000. Sedangkan dana awal partai politik yang lain berada di atas 100 juta rupiah. Secara utuh terkait dengan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye peserta pemilu 2019 dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 7. Penerimaan Awal dan Pengeluaran
Dana Kampanye Partai Politik

No. Urut	Partai Politik	Penerimaan (Rp)	Pengeluaran (Rp)	Saldo (Rp)
1	PKB	15.235.981.000	13.925.981.000	1.310.000.000
2	GERINDRA	75.260.112.183	3.511.740.000	71.748.372.183
3	PDIP	106.143.479.741	4.114.952.789	102.028.526.952
4	GOLKAR	110.000.000	-	110.000.000
5	NASDEM	5.536.250.000	5.031.250.000	505.000.000
6	GARUDA	1.000.000	-	1.000.000
7	BERKARYA	28.636.420.000	13.780.000	28.622.640.000
8	PKS	17.091.025.000	4.996.566.000	12.094.459.000
9	PERINDO	1.000.000	-	1.000.000
10	PPP	510.000.000	-	510.000.000
11	PSI	577.474.910	566.561.747	10.913.163
12	PAN	50.000.000	-	50.000.000
13	HANURA	13.000.000	-	13.000.000
14	DEMOKRAT	839.400.000	539.540.000	299.860.000
19	PBB	16.421.530.059	-	16.421.530.059
20	PKPI	360.000.000	322.723.592	37.276.408

4. Perbandingan Pengeluaran Sebelum Kampanye

Setelah partai politik ditetapkan sebagai peserta pemilu hingga memasuki masa kampanye, partai politik melakukan pengeluaran dan dilaporkan dalam LADK. Partai politik yang paling banyak pengeluaran dalam LADK secara berturut-turut adalah PSI (98%), PKB (91%), Partai Nasdem (91%) dan PKPI (90%), Partai Demokrat (64%), PKS (29%), Partai Gerindra (5%), PDI-P (4%), dan Partai Berkarya (0,05%). Adapun Partai Golkar, Partai Garuda, Perindo, PPP, PAN, Partai Hanura dan PPP tidak ada Pengeluaran dalam LADK atau nol (0).

Tabel 7. Perbandingan Pengeluaran Sebelum Kampanye

NO. URUT	PARTAI POLITIK	PENERIMAAN (Rp)	PENGELUARAN (Rp)	%	SALDO (Rp)
11	PSI	577.474.910	566.561.747	98%	10.913.163
1	PKB	15.235.981.000	13.925.981.000	91%	1.310.000.000
5	NASDEM	5.536.250.000	5.031.250.000	91%	505.000.000
20	PKPI	360.000.000	322.723.592	90%	37.276.408
14	DEMOKRAT	839.400.000	539.540.000	64%	299.860.000
8	PKS	17.091.025.000	4.996.566.000	29%	12.094.459.000
2	GERINDRA	75.260.112.183	3.511.740.000	5%	71.748.372.183
3	PDIP	106.143.479.741	4.114.952.789	4%	102.028.526.952
7	BERKARYA	28.636.420.000	13.780.000	0,05%	28.622.640.000
4	GOLKAR	110.000.000	-	0%	110.000.000
6	GARUDA	1.000.000	-	0%	1.000.000
9	PERINDO	1.000.000	-	0%	1.000.000
10	PPP	510.000.000	-	0%	510.000.000
12	PAN	50.000.000	-	0%	50.000.000
13	HANURA	13.000.000	-	0%	13.000.000

19	PBB	16.421.530.059	-	0%	16.421.530.059
----	-----	----------------	---	----	----------------

Sumber pendanaan pasangan calon presiden dan wakil presiden, ketentuan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memungkinkan sumber dana kampanye berasal dari APBN. Pendanaan yang bersumber dari APBN dialokasikan pada bagian anggaran KPU dengan sejumlah aktivitas kegiatan kampanye yang difasilitasi negara melalui KPU, seperti pemasangan alat peraga kampanye.

Pengawasan Dana Kampanye Pemilu 2019

Pengawasan pelaksanaan tahapan dana kampanye baik pada masa pembukaan RKDK hingga masa LPPDK mempunyai fokus dan urgensi yang sama, yaitu memastikan kepatuhan pada ketentuan peraturan perundangan-undangan dan memastikan terpenuhinya unsur keadilan bagi sesama peserta pemilu. Sistem pelaporan kampanye harus mengacu kepada prinsip transparansi dan akuntabilitas, yang dalam praktiknya diterjemahkan melalui kerangka hukum yang mewajibkan peserta pemilu untuk mengelola, mencatat, melaporkan, dan mempublikasikan laporan dana kampanye secara transparan dan akuntabel.

Pengawasan juga fokus terhadap ketentuan larangan menerima dana dari pihak tertentu untuk mencegah potensi pencucian uang (*money-laundry*), penyalahgunaan anggaran/fasilitas negara, dan pembatasan jumlah maksimal sumbangan. Pengawasan ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya praktik korupsi politik di Pemilu 2019. Pengawasan terhadap penerimaan dan pengeluaran dana kampanye Pemilu 2019 dilakukan dengan cara:

1. Mengawasi langsung, yaitu melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan pelaksanaan dana kampanye yang dilakukan oleh KPU. Kegiatan ini menyesuaikan dengan jadwal dan tahapan yang terdapat dalam PKPU. Pengawas Pemilu secara melekat melakukan pengawasan pelaksanaan tahapan yang dilaksanakan oleh KPU dan kegiatan kampanye yang dilakukan oleh peserta pemilu;
2. Kebenaran laporan dana kampanye, yaitu melakukan verifikasi terhadap kebenaran laporan dana kampanye dengan hasil pengawasan terhadap praktik-praktik kampanye yang dilaksanakan oleh peserta pemilu. Pengawasan kampanye menghasilkan kegiatan dan biaya yang dikeluarkan oleh peserta pemilu sehingga aktifitas pengawasan kampanye dan menjadi penilaian terhadap laporan dana kampanye peserta pemilu.
3. Akurasi dan akuntabilitas laporan; yaitu melakukan pemeriksaan terhadap akurasi dan kelengkapan laporan dana kampanye peserta pemilu. Pengawas Pemilu melakukan analisis terhadap dokumen laporan dana kampanye dan melakukan

- investigasi terhadap informasi dalam laporan dana kampanye peserta pemilu;
4. Memastikan kepatuhan waktu pelaporan, yaitu memastikan penyampaian laporan dana kampanye peserta pemilu sesuai dengan waktu dan tahapan yang ditentukan berdasarkan ketentuan undang-undang. Pengawas Pemilu secara melekat membandingkan jadwal tahapan dengan praktik pelaporan peserta pemilu.

Pelaksanaan pengawasan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye peserta pemilu telah diatur oleh KPU dalam jadwal dan tahapan Pemilu 2019. Pelaporan dana kampanye tidak terpisahkan dengan tahapan kampanye.

Tabel 8. Jadwal Pengawasan Dana Kampanye

NO	KEGIATAN	JADWAL	
		AWAL	AKHIR
1	Pembukaan RKDK		22 September 2018
2	Pembukuan LADK		22 September 2018
3	Penyerahan Laporan Awal Dana Kampanye	23 September 2018	23 September 2018
4	Perbaikan LADK	23 September 2018	27 September 2018
5	Pengumuman LADK	28 September 2018	28 September 2018
6	Periode Pembukuan LPSDK	23 September 2018	1 Januari 2019
7	Penyerahan LPSDK	2 Januari 2018	2 Januari 2018
8	Pengumuman Penerimaan LPSDK	3 Januari 2018	3 Januari 2018
9	Pembukuan LPPDK	3 Hari setelah penetapan Peserta pemilu	25 April 2019
10	Penyerahan LPPDK	26 April 2019	2 Mei 2019
11	Penyerahan Laporan Dana Kampanye	26 April 2019	2 Mei 2019

12	Audit LDK dan penyampaian hasil audit LDK dari KAP ke KPU, KPU Provinsi/ KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota	2 Mei 2019	31 Mei 2019
13	Penyampaian Hasil audit kepada Peserta Pemilu	1 Juni 2019	7 Juni 2019
14	Pengumuman Hasil audit	1 Juni 2019	

Fokus Pengawasan

Secara garis besar, pengawasan tahapan dana kampanye difokuskan pada kepatuhan, kebenaran, akuntabilitas, dan transparansi pelaporan dana kampanye. Dalam sumber dana kampanye, pengawasan dilakukan terhadap kepatuhan peserta pemilu dalam melaporkan rekening khusus dana kampanye, memastikan akun rekening khusus dana kampanye peserta pemilu sesuai dengan identitas peserta pemilu, dan memastikan lampiran rekening koran dari rekening khusus.

Pengawasan RKDK adalah dengan memastikan rekening khusus dana kampanye memuat nomor akun rekening dalam dokumen, memastikan rekening khusus dana kampanye terdaftar di bank swasta dan rekening khusus dana kampanye memuat saldo awal dan sumber uang untuk pembukaan rekening khusus. Secara ringkas fokus pengawasan dana kampanye Pemilu 2019 dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 9. Fokus Pengawasan Dana Kampanye

FOKUS	STRATEGI PENGAWASAN
Sumber Dana Kampanye	Kepatuhan peserta pemilu melaporkan Rekening Khusus Dana Kampanye Akun rekening khusus dana kampanye peserta pemilu sesuai dengan identitas peserta pemilu Lampiran rekening koran sebagai bukti penerimaan sumbangan dana kampanye
Rekening Khusus Dana Kampanye (RKDK)	Rekening khusus dana kampanye termuat akun rekening di dalamnya Rekening khusus dana kampanye peserta pemilu dibuka di bank swasta Rekening khusus dana kampanye termuat nominal saldo awal dan sumber uang untuk pembukaan rekening

Pengawasan LADK dilakukan dengan memeriksa layanan yang diberikan oleh KPU dalam menerima konsultasi dari peserta pemilu, memastikan kebenaran waktu laporan saat dokumen laporan disampaikan ke KPU, memastikan kesesuaian laporan

dengan lampiran yang menyertai LADK, memastikan keterbukaan informasi atas publikasi LADK, memeriksa akurasi dan akuntabilitas pembukuan dan catatan penerimaan dan pengeluaran peserta pemilu dan mencatat dalam formulir pengawasan jika ditemukan dugaan pelanggaran. Sedangkan Pengawasan LPSDK dilakukan dengan memastikan layanan KPU dalam memberikan konsultasi kepada peserta pemilu, memastikan kepatuhan peserta pemilu dalam ketepatan waktu laporan sesuai dengan tahapan pemilu, memastikan kebenaran dan kesesuaian dokumen LPSDK yang dilaporkan, memeriksa keterbukaan informasi yang dilakukan oleh KPU dalam melakukan publikasi LPSDK, menelusuri sumbangan yang terindikasi melebihi batas, melakukan penelusuran terhadap penyumbang yang indikasi identitasnya tidak sesuai dan melakukan pencatatan jika ditemukan potensi pelanggaran dalam laporan LPSDK.

Untuk pengawasan LPPDK dilakukan dengan memastikan KPU membuka pelayanan yang maksimal dalam pelaporan LPPDK, memeriksa kesesuaian, kebenaran dan akurasi dokumen LPPDK sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan proses pelaporan dana kampanye secara faktual, memastikan seluruh penerimaan dan pengeluaran telah terangkum dalam LPPDK. Memastikan kebenaran pembukuan dana kampanye yang memuat seluruh penerimaan dan pengeluaran. Memastikan kepatuhan laporan LPPDK tepat waktu dan kepastian antara laporan sesuai dengan lampiran yang menjadi bagian tidak terpisahkan dalam dokumen LPPDK tersebut.

Sedangkan pengawasan audit dana kampanye dilaksanakan dengan memastikan KAP tidak memiliki afiliasi secara langsung dengan peserta pemilu, memastikan KAP bukan anggota dari partai politik dan atau gabungan partai politik yang mengusulkan peserta pemilu, memastikan KAP memiliki integritas menurut YAPI. Dalam melakukan pekerjaannya, pengawasan memastikan KAP melaksanakan audit transaksi penerimaan dan pengeluaran dana kampanye, menjalankan audit sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, menindaklanjuti hasil pengawasan dan temuan pengawas Pemilu serta memaksimalkan waktu dalam proses audit dana kampanye pemilu. Kerjasama dan pembagian peran dengan Pengawas Pemilu

menjadi bagian penting dalam proses audit yang tidak hanya formalitas tetapi juga mempertimbangkan aspek investigatif. Di bawah ini akan kami bentangkan satu tabel yang mencantumkan dua kolom, yakni kolom fokus pengawasan dan kolom strategi pengawasan.

Tabel 10. Fokus dan Strategi Pengawasan

Fokus Pengawasan	Strategi Pengawasan
<p>Laporan Awal Dana Kampanye (LADK);</p>	<p>Pelayanan yang diberikan KPU dengan membuka help desk atau tempat pelaporan LADK untuk peserta pemilu Kepatuhan peserta pemilu melaporkan LADK kepada KPU Kab/Kota, tepat waktu sesuai dengan waktu yang ditetapkan dalam perundang-undangan. Laporan LADK peserta pemilu tidak ada perbedaan formulir isian dengan formulir yang telah ditetapkan oleh KPU Publikasi laporan LADK peserta pemilu di papan pengumuman dan di laman/website KPU Pembukuan Dana Kampanye untuk mencatat penerimaan dan pengeluaran dana kampanye Melakukan pencatatan terhadap laporan LADK</p>
<p>Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK);</p>	<p>Pelayanan yang diberikan KPU dengan membuka help desk atau tempat pelaporan LPSDK untuk peserta pemilu Kepatuhan peserta pemilu melaporkan laporan LPSDK kepada Penyelenggara Pemilu, tepat waktu sesuai dengan waktu yang ditetapkan dalam perundang-undangan Laporan LPSDK peserta pemilu tidak ada perbedaan formulir isian dengan formulir yang telah ditetapkan oleh Penyelenggara Pemilu. Publikasi laporan LPSDK peserta pemilu di papan pengumuman dan di laman/website KPU Sumbangan Dana Kampanye tidak melebihi batas Penelusuran terhadap penyumbang Dana Kampanye untuk memastikan kebenaran dan kesesuaian identitas penyumbang Melakukan pencatatan terhadap laporan LPSDK</p>
<p>Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK)</p>	<p>Pelayanan yang diberikan KPU dengan membuka help desk atau tempat pelaporan LPPDK untuk peserta pemilu Kelengkapan dan kesesuaian dokumen LPPDK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kebenaran pembukuan dana kampanye yang memuat seluruh penerimaan dan pengeluaran dana kampanye peserta pemilu dalam bentuk uang, barang, dan jasa di setiap kegiatan kampanye yang telah dilaksanakan oleh peserta pemilu. Kepatuhan laporan LPPDK, ketepatan waktu sesuai dalam peraturan perundang-undangan Laporan LPPDK peserta pemilu tidak ada perbedaan formulir isian dengan formulir yang telah ditetapkan oleh penyelenggara Pemilu. Publikasi laporan LPPDK peserta pemilu di papan pengumuman dan di laman/website KPU Penelusuran sumbangan dana kampanye dalam laporan LPPDK. Melakukan pencatatan terhadap laporan LPPDK</p>

<p>Audit Dana Kampanye.</p>	<p>Pelayanan KPU kepada peserta pemilu dengan membuka help desk atau tempat pelaporan LPSDK peserta pemilu Kepastian KAP Tidak berafiliasi secara langsung dengan peserta pemilu Auditor bukan merupakan anggota dari partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan peserta pemilu KAP tidak memiliki cacat integritas menurut YAPI. KAP melakukan audit bukti transaksi dan melakukan audit bukti pengeluaran dana kampanye KAP telah melaksanakan sesuai dengan pedoman audit yang dikeluarkan KPU Auditor tidak melakukan tindak lanjut dari laporan pengawas pemilu/pemantau/masyarakat pengawasan proses audit, entitas audit (kurun waktu pencatatan) sesuai dengan laporan dana kampanye yang seharusnya dilaporkan. Bekerjasama dengan pengawas Pemilu dalam meningkatkan audit investigatif.</p>
-----------------------------	--

Dalam memastikan seluruh penerimaan dalam bentuk sumbangan kepada peserta pemilu sekaligus untuk memastikan setiap sumbangan dapat ditelusuri dengan benar, maka setiap LPSDK dipastikan dilengkapi dengan dokumen administrasi penyumbang baik perseorangan, kelompok maupun badan usaha non pemerintah. Kelengkapan informasi penyumbang wajib menyertakan nama, nominal, alamat, pekerjaan, usaha yang dimiliki, latar belakang dan NPWP. Demikian juga dalam aspek sumbangan tidak melebihi batas maksimal yang telah ditentukan, juga menjadi fokus utama pengawasan. Termasuk di dalamnya ada dugaan potensi memecah sejumlah nilai sumbangan dari penyumbang yang sama untuk menghindari batas maksimal sumbangan. Pengawasan pemilu juga melakukan verifikasi faktual terhadap kebenaran sumbangan dan penyumbang untuk memastikan kelayakan penyumbang dan kebenaran dokumen administrasi pendukung penyumbang tersebut. Di bawah ini kami bentangkan tabel tentang sumber sumbangan dan strategi pengawasannya.

Tabel 11. Strategi Pengawasan dalam Sumber Sumbangan

LPSDK	STRATEGI PENGAWASAN
Perseorangan	<ul style="list-style-type: none"> • Kelengkapan administrasi penyumbang perseorangan; nama penyumbang, nominal sumbangan, alamat penyumbang, pekerjaan penyumbang, usaha yang dimiliki, latar belakang penyumbang/keluarga dan NPWP • Sumbangan Dana Kampanye tidak melebihi batas • Penelusuran terhadap penyumbang Dana Kampanye untuk memastikan kebenaran dan kesesuaian identitas penyumbang

Kelompok	<ul style="list-style-type: none"> • Kelengkapan administrasi penyumbang; Nama Kelompok; Alamat Kelompok; Nomor akta pendirian Kelompok; Nomor Pokok Wajib Pajak Kelompok; Nama dan alamat pimpinan Kelompok; Nomor telepon/ telepon pimpinan Kelompok; Jumlah sumbangan; Keterangan tentang status Kelompok; dan Penyumbang tidak menunggak pajak dan tidak sedang dalam keadaan pailit. • Sumbangan Dana Kampanye tidak melebihi batas • Penelusuran terhadap penyumbang Dana Kampanye untuk memastikan kebenaran dan kesesuaian identitas penyumbang
Badan Usaha Non Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> • Kelengkapan administrasi penyumbang; Nama Badan Usaha NonPemerintah; Alamat Badan Usaha Non Pemerintah; Nomor akta pendirian Badan Usaha NonPemerintah; Nomor Pokok Wajib Pajak Badan Usaha Non Pemerintah; Nama dan alamat direksi atau pimpinan Badan Usaha Non Pemerintah; Nomor telepon/telepon genggam direksi/atau pimpinan Badan Usaha Non Pemerintah; Nama dan alamat pemegang saham mayoritas; Jumlah sumbangan; Keterangan tentang status badan hukum; dan Penyumbang tidak menunggak pajak dan tidak sedang dalam keadaan pailit. • Sumbangan Dana Kampanye tidak melebihi batas • Penelusuran terhadap penyumbang Dana Kampanye untuk memastikan kebenaran dan kesesuaian identitas penyumbang.

Tindak Lanjut Hasil Pengawasan

Dalam melakukan pengawasan setiap tahapan pemilu termasuk dalam pendanaan kampanye Pemilu, Pengawas Pemilu menuangkan setiap kegiatan dan analisis terhadap laporan dana kampanye peserta pemilu kedalam formulir khusus terkait adanya temuan pelanggaran (Formulir Model A). Pengawas Pemilu dapat melakukan saran perbaikan, dalam hal terdapat kesalahan administratif oleh penyelenggara. Jika saran perbaikan tidak dilaksanakan, maka dijadikan temuan dugaan pelanggaran. Atau, pencatatan sebagai temuan dugaan pelanggaran. Dalam hal dugaan pelanggaran dilakukan proses penanganan pelanggaran Formulir model A disertai dengan uraian kejadian, uraian hasil pengawasan, surat atau dokumen, foto dan/atau video, dokumen elektronik dan/atau bukti lainnya.

Mewujudkan Keadilan Pemilu

Menjalankan fungsi pengawasan dana kampanye pemilu pada akhirnya memang tidak cukup hanya berlandaskan pada ketentuan perundang-undangan. Praktik pembiayaan pemilu yang dilakukan oleh peserta pemilu dan pihak lain membutuhkan cara dan strategi tambahan dalam menjalankan fungsi pengawasan dana kampanye yang maksimal dan investigatif. Hal ini menjadi penting karena kualitas laporan dana kampanye yang disampaikan oleh peserta pemilu tidak cukup mampu menggambarkan

penerimaan dan pengeluaran dana kampanye yang sebenarnya.

Sistem pengadministrasian laporan dana kampanye juga kurang mampu mendorong munculnya laporan yang detail, akurat dan teruji akuntabilitasnya. Regulasi dan format laporan dana kampanye masih memberi ruang munculnya pembiayaan kampanye yang tidak terdokumentasikan sehingga potensi memunculkan laporan dana kampanye yang tidak akurat. Untuk mengatasi kelemahan administratif tersebut, Pengawas Pemilu mendorong kepada peserta pemilu untuk melakukan pencatatan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye secara berkelanjutan dan tidak menunggu menjelang waktu berakhirnya penyampaian laporan. Kesesuaian antara kampanye yang dilakukan dengan dana kampanye yang dikeluarkan dicatat dengan rapi dengan dokumentasi dan bukti pendukung yang lengkap. Pengadministrasian yang rapi dan lengkap sejak dini dapat mencegah terjadinya kealpaan dalam laporan sehingga potensi manipulasi laporan pembiayaan kampanye terjadi.

Selain itu, besaran batasan sumbangan dana kampanye kepada peserta pemilu seringkali tidak disertai dengan kelengkapan identitas penyumbang yang pada akhirnya akan menyulitkan penyelenggara pemilu dalam melakukan penelusuran. Dalam hal ini, keberadaan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dapat bekerjasama dengan pengawasan dalam hal melakukan pemantauan terhadap transaksi keuangan para calon peserta pemilu. Kerjasama dalam pengawasan dengan pelibatan PPATK terutama dalam menelusuri transaksi-transaksi keuangan yang beredar di antara pada peserta pemilu untuk memastikan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye pemilu. Penerimaan dana kampanye masih memungkinkan untuk tidak dilakukan dengan cara transaksi perbankan. Sumbangan dalam bentuk barang dan jasa juga masih potensial terjadi dalam pengelolaan penerimaan dana kampanye peserta Pemilu 2019. Untuk menghindari adanya kesalahan pencatatan, memaksimalkan penerimaan dana kampanye dalam bentuk uang dan diletakkan dalam rekening khusus dapat menjadi solusi dalam melihat transaksi keuangan dana kampanye peserta pemilu. Penerimaan dan pengeluaran pada akhirnya tercatat dalam rekening koran akun peserta pemilu yang terdaftar sehingga memudahkan dalam proses pengawasan.

Pembiayaan kampanye yang mayoritas dilakukan oleh calon secara perorangan menunjukkan pentingnya upaya melakukan konsolidasi bersama untuk menyampaikan laporan dana kampanye yang lebih akurat secara bersama yang tercermin dalam laporan yang disampaikan ke KPU. Dalam proses audit dana kampanye juga dapat mencatat penerimaan sumbangan yang dilarang dan mendeteksi penerimaan melampaui batas dalam bentuk barang/jasa. Koordinasi antar calon dalam lingkup internal partai menjadi penting untuk melakukan konsolidasi laporan dana kampanye secara periodik. Memaksimalkan fungsi bendahara dan kasir partai politik secara kelembagaan adalah wujud dari kebersamaan dalam mengelola biaya kampanye.

Dalam konteks untuk keterbukaan informasi, KPU menyediakan akses terhadap informasi dan data kepemiluan termasuk data dana kampanye dari LADK, LPSDK dan LPPDK sepanjang pelaksanaan pemilu. Hal ini menjadi penting dimana masyarakat pemilih dapat menentukan pilihan pribadinya juga berdasarkan dari informasi pembiayaan kampanye sekaligus sebagai bahan studi dan penelitian terkait pembiayaan kampanye, kandidasi dan pemilu. Bawaslu memastikan penyelenggara pemilu untuk menyediakan dan menjaga data-data autentik tersebut bahkan jika diperlukan membangun sistem yang berfungsi sebagai dukungan (*backup*) data kepemiluan dan dapat dimulai dengan data-data kepemiluan Pemilu serentak tahun 2019.

Selain itu, dalam melakukan pengawasan, terdapat kebutuhan akan adanya perbaikan instrumen dan alat kerja pengawasan dan penindakan dalam proses pengelolaan dana kampanye Pemilu 2019. Instrumen pengawasan tidak cukup hanya dengan memastikan prosedur laporan dana kampanye sesuai peraturan perundang-undangan tetapi juga masuk ke wilayah substansial pembiayaan pemilu serta dapat menyajikan data perbandingan dari pendanaan politik selama Pemilu berlangsung. Pengawasan tersebut dapat dimulai dengan Bawaslu mengkaji secara mendalam persoalan pengawasan terhadap kepatuhan peserta dalam menyampaikan laporan dana kampanye yang selama ini berlangsung dan dapat menyampaikan kepada publik bahwa jumlah dan nominal pembiayaan dana kampanye peserta pemilu dapat dilaporkan secara transparan. Penegakan hukum yang efektif dalam tindakan politik uang dan laporan dana kampanye yang menyalahi prosedur juga menjadi kunci selanjutnya dalam pengawasan dan penindakan Bawaslu. Sanksi yang tegas dan berat sebagai efek jera kepada pelaku utama politik uang akan memberikan sinyal kepada para peserta pemilu bahwa mereka tidak dibiarkan begitu saja ketika melakukan praktik politik uang.

Yang tidak kalah penting adalah aspek penerimaan dan sisi kebutuhan terhadap politik uang dilawan dengan pendidikan pemilih secara sistematis sehingga masyarakat pemilih tidak lagi toleran terhadap praktik politik uang. Untuk melawan politik uang, KPU, Bawaslu, organisasi non pemerintah (Ornop) Kepemiluan, Ormas dan Perguruan Tinggi perlu membangun sinergi dalam melakukan pendidikan politik tentang bahaya politik uang terhadap akuntabilitas kinerja pemerintahan. Dengan adanya sinergi, maka akan terbangun gerakan kolektif melawan praktik politik uang. Pada jangka panjang, harapan dari gerakan bersama melawan politik uang itu adalah terwujudnya penyelenggaraan pemilu yang demokratis, dan berintegritas. Dari proses pemilu yang seperti itu, harapan besar akan lahirnya pemimpin politik yang berjiwa kerakyatan, memihak kebenaran dan membela keadilan, akan semakin mungkin terwujud. Semoga! ■



Biodata Penulis

Aditya Perdana adalah Direktur Pusat Kajian Politik (Puskapol) Lembaga Penelitian dan Pengembangan Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia dan dosen di Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia. **Email:** aditya.perdana@ui.ac.id

Ahsanul Minan adalah Dosen di Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia. **Email:** minan@unusia.ac.id

Arya Budi adalah Dosen di Departemen Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta. **Email:** aryabudi@ugm.ac.id

August Mellaz adalah direktur eksekutif Sindikasi Pemilu dan Demokrasi (SPD). **Email:** mellazmail@gmail.com

Burhanuddin Muhtadi adalah Dosen FISIP Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah dan Direktur Eksekutif Indikator Politik Indonesia. **Email:** burhanuddin.muhtadi@uinjkt.ac.id

Devy Dhian Cahyati adalah Peneliti Research Centre for Politics and Government (PolGov) DPP Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta. **Email:** devy.dhian@gmail.com

Donal Fariz adalah Koordinator Divisi Korupsi Politik di Indonesia Corruption Watch (ICW). **Email:** donalfariz@antikorupsi.org

Firdaus Ilyas adalah Koordinator Divisi Riset di Indonesia Corruption Watch (ICW). **Email:** deepink@antikorupsi.org

Fitriyah adalah Dosen Departemen Politik dan Pemerintahan FISIP Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang dan Direktur Center for Election and Political Party (CEPP) FISIP UNDIP Semarang. **Email:** fitriyasemarang@yahoo.co.id

Harlitus Berniawan Telaumbanua adalah peneliti Pusat Kajian Politik (Puskapol) Lembaga Penelitian dan Pengembangan Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia (UI). **Email:** hberniawantel@gmail.com

Haryanto adalah Dosen di Departemen Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Univeritas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta. **Email:** harysntojpp@ugm.ac.id

Heroik Mutaqin Pratama adalah Peneliti di Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). **Email:** heroik@perludem.org

Khorunissa Agustiyati adalah Deputy Direktur di Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). **Email:** ninis@perludem.org

Laila Kholid Alfirdaus adalah Dosen Departemen Politik dan Pemerintahan FISIP Universitas Diponegoro Semarang. **Email:** laila.alfirdaus@live.undip.ac.id

Mada Sukmajati adalah Dosen di Departemen Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Univeritas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta. **Email:** mada_s@ugm.ac.id

M. Afifudin adalah Koordinator Divisi Pengawasan dan Sosialisasi Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia periode 2017-2022 dan Koordinator Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) periode 2013-2015. **Email:** afifudin@bawaslu.go.id

Usep Hasan Sadikin adalah Peneliti di Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). **Email:** usep@perludem.org

Wegik Prasetyo adalah Peneliti Research Centre for Politics and Government (PolGov) DPP Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta. Email: wegikprasetyo21@gmail.com

Yohan Wahyu adalah Peneliti Kajian Politik Litbang Kompas.
Email: yohan.wahyu@kompas.com

Yonatan Hans Luter Lopo adalah Peneliti Research Centre for Politics and Government (PolGov) DPP Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta. **Email :** yonlp@ymail.com

Yusfitriyadi adalah Direktur Democrat Electoral Empowerment Partnership (DEPP) dan Ketua STKIP Muhammadiyah Bogor. **Email:** yoed_fitriadi@yahoo.com

PEMBIAYAAN PEMILU DI INDONESIA



Sejak periode reformasi, Indonesia secara berkala telah berhasil menyelenggarakan berbagai jenis pemilihan umum (pemilu). Pemilu presiden (pilpres) secara langsung telah diselenggarakan sejak 2004, 2009, dan 2014. Sedangkan pemilu legislatif (pileg) untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota telah diselenggarakan sejak tahun 1999, 2004, 2009, dan 2014. Pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung juga telah diselenggarakan sejak tahun 2005, dan diikuti dengan penyelenggaraan pilkada secara serentak sejak tahun 2015, 2017, dan 2018. Di tahun 2019, Indonesia akan menyelenggarakan perhelatan untuk pertama kalinya pilpres dan pileg secara serentak.

Meskipun berbagai jenis pemilu yang telah dinilai demokratis oleh banyak pihak, telah diselenggarakan secara berkala. Namun pertanyaan-pertanyaan terkait pembiayaan pemilu sampai saat ini belum dapat terjawab dengan tuntas. Berapa sebenarnya penerimaan yang diperoleh oleh peserta pemilu dalam rangka menyukseskan pencalonan mereka? Darimana saja penerimaan tersebut diperoleh? Berapa sebenarnya pengeluaran yang harus dialokasikan oleh peserta pemilu? Bagaimana peserta pemilu mengelola dalam dalam rangka meraup dukungan? Termasuk juga, bagaimana dengan pembiayaan dan pengelolaan pemilu dari sisi penyelenggara?

Buku bunga rampai yang disusun oleh mereka yang selama ini telah menekuni topik pembiayaan pemilu, berusaha memberikan jawaban atas berbagai pertanyaan tersebut.



Badan Pengawas Pemilihan Umum
Republik Indonesia
Jl. MH. Thamrin No. 14 Jakarta Pusat 10350
Telepon: 021 - 3905889 / 3907911