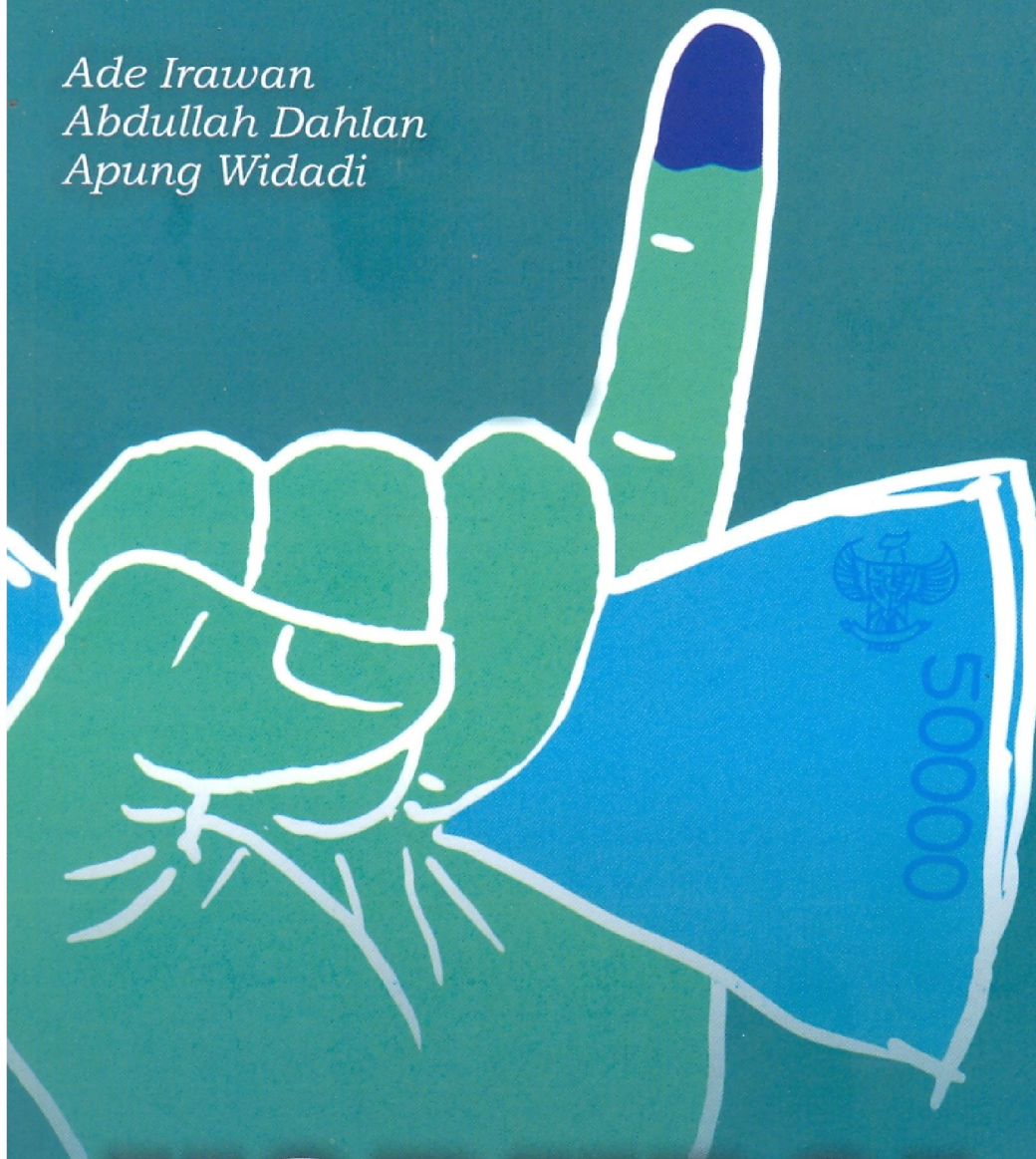


*Ade Irawan
Abdullah Dahlan
Apung Widadi*



KORUPSI PEMILUKADA

KORUPSI PEMILUKADA

KORUPSI PEMILUKADA

**Penulis :
Ade Irawan
Abdullah Dahlan
Apung Widadi**

Indonesia Corruption Watch

KORUPSI PEMILUKADA

Desember, 2012

Ukuran: 13 cm X 19 cm ; Hal : i - viii ; 1 - 138

Penulis:

**Ade Irawan
Abdullah Dahlan
Apung Widadi**

Tata letak : Wawan SF

Diterbitkan oleh

Indonesia Corruption Watch

Alamat: Jl. Kalibata Timur IV/D No. 6. Jakarta Selatan, Indonesia.

Kata Pengantar

Pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) secara langsung sejatinya bertujuan untuk memilih calon kepala daerah terbaik yang memiliki integritas dan berpihak kepada rakyat. Tapi data kementerian dalam negeri (kemendagri) memperlihatkan sebaliknya, sebagian besar kepala daerah 'lulusan' pemilukada ternyata berurusan dengan aparat penegak hukum gara-gara terlibat praktek korupsi.

Korupsi dalam proses pemilihan merupakan salah satu faktor yang menyebabkan pemilukada malah menghasilkan kepala daerah korup. Praktek korupsi sudah terjadi sejak dalam pengumpulan modal pemenangan. Kandidat mengandalkan uang 'haram' dan 'subhat' yang berasal dari sumbangan pihak ketiga. Selain itu, modal pemenangan pun bisa berasal dari sumber daya dan dana negara seperti APBN dan APBD.

Korupsi dalam pengumpulan modal pemenangan akan dilanjutkan dalam proses kampanye dan pemenangan. Biasanya dilakukan dengan membeli penyelenggara dan pemilih. Untuk penyelenggara ada tiga cara yang dipakai, iming-iming jabatan, membeli, dan menempatkan orang-orang calon kepala daerah. Sedangkan untuk pemilih dengan cara membeli suara (*vote buying*).

Tentu saja dengan kenyataan pemilukada langsung yang jauh dari nilai-nilai demokrasi dan sangat korup kita tidak bisa berhadapan banyak akan muncul kepala daerah yang memiliki integritas dan sungguh-sungguh memperhatikan kesejahteraan rakyat. Kepala daerah yang memenangkan pertarungan dengan cara haram sudah bisa dipastikan akan melakukan cara-cara haram pula ketika memimpin. Mereka akan sibuk mengumpulkan modal agar bisa mempertahankan dan memperluas kekuasaan, serta membalas jasa kepada semua pemodal yang telah mendukung pemenangannya. Itu sebabnya, sebagian di antara mereka berurusan dengan aparat penegak hukum.

Dalam rangka memotret pola-pola korupsi dalam penyelenggaraan pemilukada, *Indonesia Corruption Watch* bersama mitra jaringan di beberapa daerah seperti Banten, Jakarta, Jayapura, Aceh, Kampar, dan Kendari melakukan riset dan monitoring pemilukada. Di beberapa daerah seperti Pandeglang dan Jayapura, kegiatan dilakukan pasca-pemilukada, sedangkan di daerah-daerah lainnya seperti Provinsi Banten dan Jakarta, Kota Banda Aceh, Lhokseumawe, Kendari, dan Kabupaten Kampar, kegiatan dilakukan sebelum hingga pemilukada selesai.

Karena itu, kegiatan yang dilakukan tidak hanya berupa pengumpulan data seperti dalam riset-riset ilmiah, tapi juga meningkatkan kapasitas kelompok-kelompok strategis di daerah untuk melakukan pengawasan. ICW dan mitra lokal pun memantau secara langsung dan melaporkan setiap temuan kepada panitia pengawas pemilihan.

Banyak pihak yang berkontribusi dalam buku ini, terutama kawan-kawan mitra lokal seperti Masyarakat Transparansi (MATA) Aceh, Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (Fitra) Riau, Masyarakat Transparansi (MATA) Banten, Aliansi Jurnalis Indonesia (AJI) Jayapura, Forum Diskusi Pendidikan (FDP) Pandeglang, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, Pusat Kajian dan Advokasi Hak Asasi Manusia (Puspaham) Kendari.

Dukungan juga diberikan oleh Bobby dan Heriyadi dari Yayasan Tifa, Achsanul Minan, Juhani Grosman, Hendri Simbolon, Rudi dan teman-teman di MSI, serta Lili Hasanudin dan Natalia Warat dari The Asia Foundation. Selain itu, monitoring dan evaluasi ini tidak akan jalan tanpa bantuan penuh dari semua teman di ICW.

Jakarta, Januari 2013

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

| | |
|----------------------|------|
| KATA PENGANTAR | v |
| DAFTAR ISI | viii |

BAB I PENDAHULUAN

| | |
|---|---|
| 1.1 Latar Belakang Masalah | 1 |
| 1.2 Perumusan Masalah | 4 |
| 1.3 Maksud dan Tujuan Monitoring dan Riset | 5 |
| 1.4 Metode Penelitian | 6 |

BAB II KERANGKA PENELITIAN

| | |
|--|----|
| 2.1 Kebijakan Pemilihan Umum | 8 |
| 2.2 Pemilu di Indonesia..... | 11 |
| 2.3 Pemilukada Langsung..... | 15 |
| 2.4 Korupsi Pemilukada Langsung | 26 |
| 2.4.1 Manipulasi Pengumpulan Modal Pemenangan | 30 |
| 2.4.2 Penyalahgunaan Sumber Daya Negara dan Birokrasi | 37 |
| 2.4.3 Membeli Suara | 41 |

BAB III GAMBARAN UMUM DAERAH DAN PEMILUKADA

| | | |
|-----|---|----|
| 3.1 | Gambaran Umum Daerah Monitoring dan Riset | 45 |
| 3.2 | Gambaran Umum Pemilukada Langsung | 53 |

BAB IV HASIL MONITORING DAN EVALUASI

| | | |
|-------|---|-----|
| 4.1 | Gambaran Umum | 77 |
| 4.2 | Korupsi Pemilukada Langsung | 80 |
| 4.2.1 | Pengumpulan Modal Pemenangan | 80 |
| | A. Sumbangan illegal dan Manipulasi Laporan Dana Kampanye | 83 |
| | B. Penggunaan Sumber Dana Negara (APBN dan APBD) | 95 |
| | C. Penggunaan kekuasaan dan Fasilitas Negara | 104 |
| | D. Politisasi Birokrasi | 108 |
| 4.2.2 | Korupsi Dalam Proses Pemenangan ... | 116 |
| | A. Membeli Penyelenggara | 117 |
| | B. Politik Uang | 122 |

BAB V REKOMENDASI

| | |
|----------------------|-----|
| Daftar Pustaka | 135 |
|----------------------|-----|

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Penangkapan Bupati Buol Amran Batalipu membuat pengusaha sekaligus pengurus Partai Demokrat Hartati Murdaya Poerberurusan dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Hartati didakwa menjadi otak dibalik suap pengurusan hak guna usaha perkebunan senilai Rp. 3 miliar yang dilakukan oleh anak buahnya terhadap sang bupati. Hartati membutuhkan konsesi guna memperluas kerajaan bisnisnya di Kabupaten Buol. Pada sisi lain Amran Batalipu tengah mengumpulkan modal dalam rangka mempertahankan posisinya pada pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) yang akan diselenggarakan di daerah tersebut.

Sebelum kasus Buol terungkap, penelitian Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) Bengkulu pada 2009-2010 memperlihatkan saat pemilu dan pemilukada

Provinsi Bengkulu digelar, pemerintah daerah mengobral pemberian izin usaha pertambangan dan perkebunan. Berbagai urusan administrasi yang semula sulit bagi perambah hutan mendadak dipermudah demi kepentingan politik. Izin-izin itu mengakibatkan perusahaan menguasai lahan 75.703 hektar. Kini, ruang kelola pemodal melalui kuasa pertambangan dan perkebunan di Bengkulu mencapai 463.964 hektar atau 25 persen dari luas wilayah Bengkulu.

Kebutuhan modal yang besar guna memenangkan persaingan dalam pemilukada membuat para kandidat kepala daerah menggunakan berbagai upaya, termasuk cara-cara haram seperti menjual konsesi khusus atau obral perizinan kepada pengusaha. Selain itu, di banyak daerah modal pemilukada langsung juga bisa berasal dari sumber keuangan negara seperti Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Sumber lain yang kerap dijadikan sebagai modal memenangkan kandidat, terutama *incumbent* adalah fasilitas negara dan birokrasi. Berbagai program daerah dikapitalisasi untuk pemenangan. Birokrasi disulap menjadi tim sukses. Berbagai kewenangan yang dimiliki mereka dalam penggunaan anggaran dan pelayanan diarahkan untuk meningkatkan popularitas dan modal pemenangan kandidat.

Masalah berlanjut dalam proses pemilihan. Cara-cara tidak sehat digunakan kandidat untuk memenangkan pertarungan. Uang haram yang mereka peroleh ternyata juga digunakan untuk kegiatan-kegiatan haram yang jelas-jelas bertentangan dengan prinsip demokrasi

yang hendak diwujudkan dalam kebijakan pemilu kada langsung. Praktek yang paling banyak ditemukan adalah politik uang. Kandidat memberi barang dan uang untuk ditukarkan dengan dukungan suara dari pemilih. Cara-caranya pun sudah dibuat canggih. Tidak hanya menjelang dan pada saat pemilihan (serangan fajar), tapi juga pasca-pemilihan dengan menunjukkan photo bahwa mereka telah memilih kandidat tertentu. Cara tersebut sering disebut sebagai metoda pasca-bayar.

Praktek lain adalah mengkondisikan agar penyelenggara tidak netral dan berpihak kepada kandidat tertentu. Caranya dengan mengintimidasi, membeli, dan menempatkan orang-orangnya dipanitia pengawas pemilihan (Panwas) dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten/Kota atau Provinsi. Karena itu, dalam banyak pemilu kada penyelenggara tidak bisa menjadi wasit yang jujur.

Kandidat kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memenangkan pertarungan dengan cara-cara korup dengan sendirinya akan tersendera. Ketika terpilih mereka mesti melayani dan membalas sumbangan donatur. Bisa dengan memberi proyek-proyek, perlindungan, maupun kebijakan khusus guna memperluas jaringan usaha donatur. Dengan sendirinya kepentingan rakyat akan terpinggirkan.

Bukan hanya itu, kepala daerah pun akan membalas jasa para pendukungnya. Ganjaran yang paling banyak diberikan adalah jabatan tempat-tempat strategis. Integritas dan kompetensi akan dikesampingkan. Atas alasan balas budi, banyak pula kepala daerah yang mengangkat mantan koruptor sebagai pejabat di daerahnya. Dalam

catatan Kompas, setidaknya ada dua puluh lima daerah yang. Motif balas budi atau mengamankan konsesi diduga menjadi faktor penyebab kepala daerah membuat keputusan tersebut.

Korupsi membuat pemilukada langsung belum bisa mencapai tujuan utamanya, menumbuhkan demokrasi dan mewujudkan kesejahteraan di daerah. Kewenangan luar biasa yang dimiliki rakyat untuk menghukum pemimpin korup atau mempromosikan orang yang berintegritas untuk memimpin ternyata dibarter dengan sejumlah uang dan barang. Korupsi membuat rakyat kehilangan momentum untuk mendapat pemimpin terbaik.

Karena itu, memerangi korupsi merupakan bagian penting untuk mengembalikan pemilukada langsung sebagai instrumen rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dengan memilih calon pemimpin yang mereka anggap terbaik secara bebas dan rahasia. Kewenangan yang dimiliki rakyat dalam memilih kepala daerahnya juga bisa menjadi alat kontrol agar penyelenggaraan daerah lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel.

1.2. Perumusan Masalah

Pemilukada langsung merupakan instrumen untuk menumbuhkan demokrasi sekaligus kesejahteraan pada tingkat lokal. Rakyat dapat mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elit politik. Selain itu, rakyat sebagai pemilih akan menilai bahwa kepala daerah yang terpilih ternyata tidak dapat melaksanakan tugas-tugasnya secara baik dan bertanggungjawab, maka

mereka akan memberikan sanksi dalam pemilukada berikutnya dengan tidak memilihnya kembali. Pemilukada langsung dapat mewujudkan akuntabilitas pada tingkat lokal.

Walau begitu, rakyat ternyata masih belum bisa memanfaatkan dengan baik pemilukada langsung sebagai instrumen bagi mereka untuk menghukum atau mempromosikan kepala daerah. Salah satu faktor yang menyebabkan gagalnya pemilukada digunakan sebagai instrumen oleh rakyat adalah praktek korupsi. Hak pilih rakyat ditukar dengan sejumlah uang dan barang. Uang dan barang yang digunakan kandidat untuk membeli suara rakyat ternyata sebagian berasal dari uang haram seperti penyumbang ilegal dan hasil korupsi.

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang akan dikaji dalam riset ini adalah:

1. Bagaimana pola korupsi terjadi dalam pemilukada langsung khususnya di delapan daerah, Provinsi Banten, DKI Jakarta, Kota Jayapura, Banda Aceh, Lhokseumawe, Kendari, Kabupaten Pandeglang dan Kampar
2. Siapa yang menjadi aktor dalam korupsi pemilukada langsung khususnya di delapan daerah, Provinsi Banten, DKI Jakarta, Kota Jayapura, Banda Aceh, Lhokseumawe, Kendari, Kabupaten Pandeglang dan Kampar??

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

Tujuan riset mengenai pola korupsi dalam pemilukada langsung adalah:

1. Memiliki gambaran tentang pola korupsi dalam pemilukada langsung khususnya di delapan daerah, Provinsi Banten, DKI Jakarta, Kota Jayapura, Banda Aceh, Lhokseumawe, Kendari, Kabupaten Pandeglang dan Kampar
2. Memperoleh deskripsi mengenai cara aktor-aktor melakukan praktek korupsi dalam pemilukada langsung

1.4. Metodologi Riset dan Monitoring

Riset menggunakan metoda kualitatif yang dipergunakan untuk menggambarkan rutinitas, dan momen-momen, serta makna yang bersifat problematik dari kehidupan individu atau sekelompok individu. Pendekatan ini lebih bersifat induktif dengan menghubungkan antara fenomena yang diteliti pada konteks yang lebih luas dengan menekankan makna hubungan-hubungan sosial dalam situasi dan dunia sosial yang diselidiki. Menurut Bogdan dan Taylor (Moleong, 2007:3) metodologi kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.

Berapa langkah dalam penelitian adalah :

a. Pengumpulan dokumen

Dokumen utama yang dikumpulkan adalah laporan dana kampanye kandidat, hasil penghitungan suara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Dokumen yang lain adalah semua bahan berkaitan dengan pemilukada di delapan daerah

b. Wawancara

Wawancara merupakan alat *re-checking* atau pembuktian terhadap informasi atau keterangan yang diperoleh sebelumnya. Beberapa narasumber utama yang akan diwawancari adalah kandidat kepala daerah, partai politik, tim sukses, penyelenggara (KPU dan Panwas), wartawan dan aktivis lokal. Wawancara menggunakan teknik *snow balling effect*

c. Focus Group Discussion (FGD)

Tujuan utama FGD adalah menemukan makna sebuah tema menurut pemahaman sebuah kelompok. Teknik ini digunakan untuk mengungkap pemaknaan dari suatu kelompok berdasarkan hasil diskusi yang terpusat pada suatu permasalahan tertentu. FGD akan dilakukan dengan partai politik, akademisi, tim sukses, dan penyelenggara pemilihan.

BAB II

KERANGKA PENELITIAN

2.1. Kebijakan Pemilihan Umum

Pemilihan umum memiliki dua fungsi dalam demokrasi. *Pertama*, memilih aktor-aktor politik yang akan membuat kebijakan publik sesuai dengan pilihan konstituen. *Kedua*, memberi ruang kepada rakyat untuk memaksa para wakil mereka untuk terbuka dan menghukum mereka jika korup atau mementingkan diri sendiri¹.

Pemilu dianggap sebagai prosedur paling rasional, tempat calon pejabat-pejabat publik memperkenalkan diri kepada para pemilih sebagai orang terbaik yang memiliki visi masa depan dan *track record* bagus terutama berkaitan dengan integritas dan capaian-capaian yang memperlihatkan bahwa mereka kompeten dan bertanggung jawab untuk memimpin.

¹ Kunicova, Jana and Ackerman, Susan Rose, 2001. Electoral Rules as Constraints on Corruption: The Risks of Closed-List Proportional Representation, Yale University

Pemilu adalah arena untuk berkompetisi para aktor politik dalam rangka memperoleh kekuasaan atau sebagai proses penentuan wakil rakyat yang akan diberi kekuasaan untuk memerintah. Proses pemilihan umumnya dilakukan secara periodik dalam rangka mengganti atau memilih kembali petahana. Pemilihan yang teratur memaksa suatu klarifikasi terhadap persoalan-persoalan publik, dan kelompok kecil yang terpilih, yang bisa bertahan terhadap proses-proses politik, mungkin cakap dan mampu melihat kepentingan negara mereka yang sesungguhnya².

Dalam teori demokrasi liberal, pemilu memiliki banyak makna³. *Pertama*, pendidikan politik bagi rakyat. Kampanye seharusnya memberi informasi kepada para pemilih mengenai isu-isu penting atas capaian partai dan kandidat, serta karakter dan visi peserta pemilihan. Kondisi tersebut didasarkan pada asumsi bahwa partai dan kandidat jujur. Juga dibutuhkan pemilih yang rasional, memberikan pilihan kepada yang terbaik yang didasarkan pada kepentingan diri dan komunitasnya.

Kedua, pendidikan politik bagi kandidat dan partai. Kampanye dan pemungutan suara seharusnya mendorong mereka memberi ruang bagi pemilih kesempatan untuk mengkomunikasikan kepentingan dan kebutuhan pemilih. Kandidat dan partai yang kalah dalam pemilihan diharapkan merenungkan, kenapa? karena kebijakannya

² Held, David, 2004. *Demokrasi dan Tatanan Global, Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*. Jogjakarta: Pustaka Pelajar

³ Schiller, Jim, 2009. *Electing Distric Heads In Indonesia, Democratic Deepening or Elite Entrenchmen*, in M. Erb & P. Sulistiyanto (eds.), *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pemilukada)*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore

tidak populer atau tidak dijelaskan dengan baik, *track record* mereka tidak populer, atau image mereka tidak kredibel.

Ketiga, memberdayakan pemilih. Argumentasinya, akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan secara teratur melalui pemilihan umum mendorong warga untuk memahami bahwa mereka memiliki hak untuk mengajukan permintaan kepada negara. Di saat yang sama, pemilu akan membuat pegawai pemerintah untuk menempatkan rakyat sebagai warga yang memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan.

Keempat, pemilu merupakan tempat untuk merekrut pemimpin dan merotasi akses dalam posisi pemerintahan dan sumber daya negara di antara elit. Pemilu menawarkan kemungkinan rekrutmen berdasarkan kepatutan. Sekaligus memperkecil potensi konflik di antara elit dengan menawarkan secara rutin kesempatan dan jalan untuk memperoleh kekuasaan dan kesejahteraan. *Kelima*, pemilu memberi legitimasi dan mandat yang lebih kuat kepada mereka yang berkuasa.

Walau begitu, secara umum ada dua pandangan yang kontras mengenai sifat alamiah pemilu dan kaitannya dengan sistem politik. Pandangan pertama menyatakan bahwa pemilu merupakan institusi penting dalam jantung sistem demokrasi. Sebab akan melegitimasi kepemimpinan sebagai pilihan rakyat, dan membuat para pemimpin akuntabel dalam setiap kebijakannya. Para pesaing mesti meyakinkan pemilih bahwa mereka akan melakukan apa yang mereka kata-kata, atau mereka tidak akan terpilih.

Pandangan kedua menyatakan bahwa pemilu hanya sebuah permainan, pertunjukan. Tidak ada yang benar-benar bisa diubah dengan memiliki orang yang berbeda yang dipilih sebagai pemimpin. Kekuatan riil untuk membuat keputusan atau membuat pilihan mengenai kepemimpinan tidak ada hubungannya dengan pemilih, yang sebenarnya hanya sebagai penonton. Hanya sege-lintir kelompok elit yang memiliki kekuasaan, dan memutar kekuasaan di antara mereka. Para pemilih tidak menentukan menang atau kalahnya pemimpin yang akan menang. Para pemenang atau para pecundang adalah sponsor yang berada di balik layar.

Sikap pemilih di berbagai terhadap pemilu pun umumnya berbeda. Di negara-negara yang sistem demokrasinya telah maju, pemilu dianggap sebagai peristiwa biasa. Di kawasan Eropa dan Amerika, pemilu sekedar peristiwa pergantian kekuasaan secara berkala yang tidak mempengaruhi sistem yang sudah terbangun mapan. Pemilu tidak begitu dipedulikan rakyat karena dianggap tidak mempengaruhi kehidupan sosial ekonomi sehari-hari.

2.2. Pemilu di Indonesia

Pemilu selalu dianggap sebagai peristiwa luar biasa perwujudan kedaulatan rakyat. Sarana mewujudkan demokrasi, dan kesempatan melakukan suksesi kepemimpinan nasional secara berkala. Hingar bingar pemilihan bahkan sudah terasa dua atau tiga tahun menjelang proses pemilihan. Hampir dalam semua penyelenggaraan pemilu di Indonesia diwarnai oleh berbagai perayaan. Pemilu-pemilu di Indonesia merupakan '*popular culture*' yang ditandai berbagai pertunjukan selama

masa kampanye seperti pawai, iklan, dan pertunjukan di televisi.⁴

Namun jika melihat dari sisi substansi, perjalanan pemilu di Indonesia mengalami pasang surut. Ada fase pemilu memang menjadi bagian penting dalam mewujudkan demokrasi. Tapi ada pula fase ketika pemilu hanya berupa permainan atau pertunjukan. Pilihan rakyat sebagai pemilik suara tidak punya pengaruh apa pun dalam konstelasi politik. Semua sudah diatur dan pemilu hanya menjadi ritual lima tahunan.

Sehingga sebagian kalangan menganggap proses pemilu yang terjadi Indonesia baru pada fase prosedural demokrasi belum menyentuh pada aspek substansial demokrasi. Artinya secara prosedural dan administratif pemilu dilakukan namun pelaksanaan pemilu yang dianggap sebagai dari mekanisme prosedural demokratis belum memberikan dampak yang signifikan dalam proses perubahan politik dan pemerintahan.

Sejarah pemilu Indonesia sendiri dimulai pada tahun 1955, pemilu pertama pascakemerdekaan yang diikuti oleh 28 partai. Proses dan hasilnya dianggap sukses dan merupakan proses pemilu yang dianggap demokratis dan diharapkan menjadi momentum untuk meletakkan fondasi demokrasi. Namun, itu satu-satunya pemilu yang berhasil dilaksanakan di era orde lama. Sebab setelah itu, pemilu ditiadakan dan sejumlah partai di-berangus.

Di bawah rezim era orde baru diadakan enam kali pemilu. Pemilu pertama dilaksanakan pada tahun 1971,

⁴ *Lindsay, Jennifer, 2007 The performance factor in Indonesian elections, in Election as Popular Culture in Asia, Routledge, New York*

yang diikuti oleh sembilan partai ditambah Golkar (yang dianggap bukan partai). Pada tahun 1973, sembilan parpol dipaksa untuk melakukan fusi dan melabur menjadi dua partai. Hasil fusi beberapa partai ini menghasilkan dua partai besar, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang merupakan gabungan dari bekas partai-partai Islam. Kedua, Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang merupakan gabungan dari partai berhaluan nasional dan partai Kristen. Selanjutnya, pemilu selama era orde baru yang diadakan tiap lima tahun sejak tahun 1977 diikuti hanya tiga partai, Golkar, PPP, dan PDI.

Dalam pemilu orde baru, tingkat *Turn out voting* selalu melebihi angka 90 persen, tapi pemilu-pemilu orde baru adalah pengukur yang tidak sempurna terhadap kehendak (kedaulatan) rakyat. Pemilihan umum lebih berupa proses elektoral yang dikelola serta dikontrol sangat ketat oleh rezim orde baru di bawah kepemimpinan rezim Soeharto. Pemilu pada periode ini lebih tepat dimakanai sebagai perwujudan formalitas proses demokrasi yang dibangun sebagai memberikan basis melegalkan kekuasaan politik rezim.

Periode rezim ini menggambarkan kondisi partai politik oposisi hidup dibawah tekanan. Golkar sebagai partai pemerintah menjadi gurita bersama militer dan birokrasi menguasai struktur kekuasaan politik dan ekonomi. Hampir semua organisasi masyarakat dikorporatisasi dan dimobilisasi untuk mendukung Golkar; rakyat dibuat mengambang dan bodoh; pers dan aktivis ditindas, proses hasil pemilu dimanipulasi. Dengan demikian, pemilu selama orde baru bukanlah arena membangun demokrasi, melainkan sekadar melegalkan

(bukan melegitimasi) kekuasaan Soeharto selama tiga dekade.⁵

Kemenangan mutlak Golkar dalam setiap pemilu di era orde baru juga dengan cara mengintervensi lembaga penyelenggara pemilu agar tidak independen. Caranya dengan menempatkan birokrasi dari tingkat pusat hingga TPS menjadi pelaksana. Selain itu, Golkar yang menguasai birokrasi pun dapat mengontrol penghitungan suara dan melakukan berbagai manipulasi (*administrative corruption*). Massa pemilih pada saat pemilihan juga ditekan pada saat atau sebelum berada di TPS. Bahkan, dalam pengurusan administratif di kelurahan mereka ditanya partai yang akan dipilih.

Menurut Willian Liddle ada dua tujuan utama pemilu pada era Orde Baru. *Pertama*, sebagai upaya untuk melanggengkan kekuasaan dan melegitimasi rezim otoritarian Orde Baru. Masyarakat berpartisipasi dalam pemilu selain karena keterpaksaan, juga mencari penghargaan karena mendukung rezim. *Kedua*, sebagai alat legitimasi terhadap pandangan negara-negara donor agar tetap memberikan bantuan dan utang luar negeri.

Munculnya orde reformasi mengiringi mundurnya Soeharto sebagai presiden memberi angin segar untuk membangun kembali fondasi demokrasi yang runtuh. Sebagian besar aturan mengenai pemilu direvisi. Pada pemilu pertama era reformasi tahun 1999, sebanyak 48 partai ikut berkompetisi. Pemilu pada era reformasi yaitu tahun 1999, 2004, dan 2009 dianggap sangat liberal. Bahkan mulai tahun 2004, pemilu tidak hanya untuk

⁵ Eko, Sutoro, Krisis Demokrasi Elektoral, 2006. Dalam Demokrasi Dalam Potret Lokal Pemilu 2004. Pustaka Percik: Salatiga

memilih calon anggota legislatif, tapi juga presiden dan wakil presiden.

2.3. Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Angin perubahan juga terjadi dalam pemilihan kepala daerah. Adanya mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung yang merupakan buah dari amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menginspirasi diselenggarakannya pemilihan kepala daerah dengan cara yang sama.

Apalagi semangat memberi kewenangan yang lebih besar kepada daerah pasca rezim sentralistik era orde baru pun tengah menggebu. Semangat tersebut mendapat landasan yuridis setelah amandemen kedua Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yaitu dengan adanya perubahan dalam Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Dalam perjalanannya, frasa dipilih secara demokratis tidak langsung ditafsirkan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan oleh rakyat. Sebab ada pula yang berpendapat bahwa proses pemilihan bisa dilakukan oleh DPRD dengan proses yang demokratis. Tapi semuanya menjadi jelas ketika Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah disahkan.

Dalam penjelasan UU 32 tahun 2004 dipilih secara demokratis bermakna dilakukan secara langsung oleh rakyat. Pertimbangannya adalah tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusya-

waratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah, dan perangkat daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratannya dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam Pemilu Legislatif dalam jumlah tertentu.

Pemilukada langsung merupakan fase kelima dalam proses pemilihan kepala daerah di Indonesia. Pada fase pertama, era pasca merdeka hingga tahun 1958 pemerintah pusat yang mengangkat kepala daerah. Fase kedua, pada era 1959-1973, presiden yang mengangkat secara langsung. Fase ketiga, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang mencalonkan kandidat kepala daerah kepada presiden dan presiden yang menentukan. Itu terjadi pada era 1974-1988. Fase keempat tahun 1999 hingga 2003, DPRD yang menunjuk kepala daerah tanpa keterlibatan pemerintah pusat.

**Tabel 1. kebijakan pengangkatan/
pemilihan kepala daerah**

| Fase | Mekanisme pengangkatan/pemilihan Kepala Daerah |
|------------------------------|--|
| Pasca proklamasi- 1958 | Diangkat oleh pemerintah pusat |
| 1959 - 1973 | Presiden mengangkat secara langsung |
| 1974-1988 | DPRD yang mangajukan calon kepada presiden dan presiden yang memilih |
| 1999-2003 | DPRD yang memilih kepala daerah |
| 2004 - sekarang | Kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilukada |

Menurut kementrian dalam negeri (kemendagri) pemilukada langsung merupakan terobosan politik dalam pemberian otonomi kepada daerah yang memiliki korelasi perpektif dengan teori-teori dasar tentang desentralisasi dan politik lokal. Pada tataran filosofis, terjadinya perubahan dalam hukum ketatanegaraan positif di Indonesia, terutama menyangkut pemilihan kepala daerah, maka diharapkan pelaksanaan kedaulatan rakyat (pemilihan bupati/wakil bupati, walikota/wakil

walikota, gubernur/wakil gubernur) tidak lagi menjadi bias atau terdistorsi, rakyat secara langsung dapat mencari, menetapkan dan memilih pemimpinnya sendiri.

Dalam tataran lebih luas, pemilihan kepala daerah secara langsung disamping akan meningkatkan kualitas demokrasi. Dalam perspektif desentralisasi dan demokrasi, sistem pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan sebuah inovasi yang bermakna dalam proses konsolidasi demokrasi di aras lokal. Dengan kata lain, pemilukada langsung ini merupakan upaya membangun pondasi demokrasi di Indonesia (penguatan demokrasi di aras lokal)

Secara normatif menurut ukuran-ukuran demokrasi, menawarkan sejumlah manfaat sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman, dan perluasan demokrasi lokal. *Pertama*, sistem demokrasi langsung melalui pemilukada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik pada tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen politik di tangan segelintir orang di DPRD (oligarkhi). *Kedua*, dari sisi kompetisi politik, pemilukada langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar preferensi kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. Pemilukada langsung bisa memberikan sejumlah harapan pada upaya pembalikan 'syndrome' dalam demokrasi perwakilan yang ditandai dengan model kompetisi yang tidak fair seperti praktek politik uang (*money politics*).

Ketiga, sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elit politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya melalui konsep demokrasi langsung, warga di aras lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik, training kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik.

Keempat, pemilukada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten, dan *legitimate*. Karena melalui pemilukada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir *elit* di DPRD. Pemilukada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggungjawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat. *Kelima*, kepala daerah yang terpilih melalui pemilukada langsung akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balances*) di daerah antara kepala daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik yang monolitik.⁶

Menurut Tommi A Legowo⁷, dalam konteks konsolidasi dan penguatan demokrasi, pemilukada langsung

⁶ Suharizal, Dr. S.H.M.H, 2011. *Pemilukada, Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

⁷ Legowo A Tommi, 2004. *Pemilihan kepala daerah secara langsung, good governance, dan masa depan otonomi daerah*. Jakarta: Paper disampaikan dalam Seminar Nasional XIX dan Kongres Asosiasi Ilmu Politik Indonesia "Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung dan Demokratisasi di Indonesia, Batam, 22-24 Maret 2005

bisa jadi merupakan pilar yang bersifat memperkuat bangunan demokrasi secara nasional. Sebagaimana dinyatakan oleh Tip O' Neill, "*all politics is local*", yang berarti demokrasi akan berkembang subur dan terbangun kuat di aras nasional apabila dalam tingkatan yang lebih rendah (lokal) nilai-nilai demokrasi berakar kuat. Pemilukadal mewujudkan makna tersebut.

Selain akan meningkatkan partisipasi politik, kompetisi politik lokal, dan legitimasi politik, pemilukada langsung juga dapat mendorong akuntabilitas. Sebab dalam pemilukada langsung oleh rakyat, akuntabilitas kepala daerah menjadi sangat penting. Hal ini karena apabila rakyat sebagai pemilih menilai bahwa kepala daerah yang terpilih ternyata tidak dapat melaksanakan tugas-tugasnya secara baik dan bertanggungjawab kepada rakyat, maka rakyat akan memberikan sanksi dalam pemilukada berikutnya dengan tidak memilihnya kembali.

Walau memberi banyak harapan tapi perjalanan pemilukada langsung ternyata tidak mulus. Muncul berbagai permasalahan, mulai dari sebelum, pada saat pemilihan, hingga pasca pemilihan. Begitu pula dengan penyelenggara, kandidat, maupun pemerintah daerah yang dianggap tidak netral. Tidak mengherankan sebagian besar hasil pemilihan disengketakan di Mahkamah Konstitusi (MK).

Dari perspektif demokrasi, sebenarnya pemilukada sangat bagi secara substantif bagi perkembangan demokrasi. Akan tetapi realitasnya, pemilukada belum mampu menjamin terwujudnya demokrasi bahkan cenderung mendistorsi demokrasi. Terbukti dalam implementasinya, pemilukada melahirkan berbagai persoalan yang

justru cenderung mencederai demokrasi. *Pertama*, pemilu kada menjadi arena rivalitas kekuasaan secara tidak sehat sehingga belum dapat menghasilkan pemimpin yang memiliki *political virtues* yang bertindak secara bertanggungjawab, mengutamakan kepentingan masyarakat diatas kepentingan pribadi, kelompok, atau partai.

Kedua, pemilukada mendorong berjangkitnya moral pragmatisme baik calon kepala daerah, penyelenggara, maupun masyarakat. *Ketiga*, pemilukada mengekalkan oligarki kekuasaan sekaligus melahirkan orang-orang yang kecanduan kekuasaan. *Keempat*, pemilukada menimbulkan persoalan anggaran. *Kelima*, pemilukda memicu politisasi birokrasi, calon kepala daerah petahana hampir selalu melibatkan mobilisasi massa PNS untuk memenangkan dirinya. *Keenam*, pemilukada rentan terhadap konflik antar elit politik yang melibatkan massa. *Ketujuh*, penyeragaman tata cara pemilukada cenderung mengabaikan karakter masyarakat adat yang masih eksis.⁸

Hasil monitoring dan evaluasi pemilukada langsung tahun 2011 oleh kemendagri⁹, memperlihatkan munculnya masalah mulai dari hulu hingga hilir. *Pertama*, kemendagri menemukan adanya indikasi keterlibatan dan ketidaknetralan penyelenggara Pemilukada (KPU) dan *incumbent* baik yang maju sebagai calon kepala daerah maupun ada kerabatnya yang maju dalam bursa calon

⁸ Mahfud MD, Mohhammad, 2012. Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum. Dalam Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia. Jakarta: Konstitusi Press

⁹ Djohan, Djohermansyah, Prof. Dr. Kompilasi Laporan Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung di Indonesia Tahun 2011, 2011. Direktorat Fasilitasi Kepala Daerah, DPRD, dan Hubungan Antar Lembaga Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Jakarta.

kepala daerah, hampir dipastikan menyebabkan ada beberapa tahapan dan proses pemilukada mengalami gangguan dan kambatan.

Kedua, peraturan perundangan yang tidak cukup jelas mengenai pelaksanaan pemilukada hingga hal-hal yang bersifat operasional sehingga menimbulkan perbedaan penafsiran terhadap peraturan perundangan yang ada antara lain tidak adanya ketegasan aturan tentang konsekuensi bagi calon incumbent yang tidak/belum menyampaikan LKPJ atau tidak adanya mekanisme pertanggungjawaban KPUD kepada publik. *Ketiga*, kendala anggaran, logistik dan kesiapan pemilukada. Umumnya disebabkan karena molornya pembahasan/persetujuan anggaran pemilukada oleh pemerintah dan legislative daerah.

Keempat, penyalahgunaan fasilitas negara. Biasanya dilakukan oleh *incumbent*. Calon *incumbent* memiliki akses yang besar terhadap anggaran sekaligus kewenangan untuk mengalokasikan anggaran tersebut bagi kepentingan pemenang pemilukada secara terselubung melalui program-program populis yang mengalir ke kantong-kantong pemilih seperti pembuatan jalan, pembangunan rumah ibadah, pembagian bahan kebutuhan pokok gratis, pemberian secara gratis bibit kepada petani.

Selain itu, perludem¹⁰ mencatat setidaknya ada lima masalah berkaitan dengan pemilukada. *Pertama*, berkaitan dengan pencalonan. Calon kepala daerah bisa melalui tiga jalur, partai atau gabungan partai yang

¹⁰ Anggraini, Titi, Dkk, 2011. Menata Kembali Pengaturan Pemilukada, Jakarta: Perhimpunan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).

memiliki kursi di DPRD, gabungan partai yang tidak memperoleh kursi di DPRD, dan calon perseorang yang mendapat sejumlah dukungan dari pemilih. Masalah muncul pada pencalonan melalui jalur gabungan partai yang tidak memiliki kursi. Karena, partai sering mencabut dukungan yang menyebabkan calon gagal sehingga memunculkan gejolak politik.

Kedua, pemungutan dan penghitungan suara. Muncul karena tidak adanya sinkronisasi mekanisme pemilihan antara pemilukada, pemilu legislatif, dan pemilu presiden tahun 2009. *Ketiga*, penetapan calon terpilih. Dalam UU 32 tahun 2004, pasangan calon terpilih harus meraih suara minimal 30 persen, jika tidak dilakukan pemilihan putaran kedua untuk pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak satu dan dua. Selain boros, ketentuan tersebut memunculkan ketegangan baru dalam politik lokal.

Keempat, penegakan dan penyelesaian hukum. Rumusan pengaturan pemilukada tidak jelas sehingga menimbulkan banyak tafsir dan sanksi pidana pemilu yang ringan tidak menimbulkan efek jera bagi (calon) pelaku. Ditambah perilaku penyelenggara pemilu tidak profesional yang berujung pada munculnya berbagai pelanggaran dalam pemilukada. *Kelima*, pelaporan dana kampanye. Aturan yang tidak jelas membuat pelaporan hanya sebatas prosedur formal.

Selain dari sisi proses, masalah lain berkaitan dengan hasil pemilihan. Kualitas pemilukada tidak hanya ditentukan oleh kualitas penyelenggaraan pemilukada yang tepat waktu sesuai jadwal KPU dan minimalnya konflik, tapi juga ditentukan oleh kualitas produk politiknya. Dikatakan berkualitas jika yang terpilih adalah

pasangan calon yang memiliki kualitas seorang pemimpin. Dibandingkan dengan kualitas yang pertama dan kedua, realitas politik menunjukkan kualitas produk belum dicapai. Hasil pemilukada belum memuaskan, karena meskipun dipilih dengan proses yang demokratis namun hasilnya belum menjamin terpilihnya kepala daerah yang dapat menyejahterakan rakyat. Justru yang terjadi jumlah kepala daerah yang tersangkut kasus hukum karena korupsi APBD makin banyak.

Selain banyak menghasilkan kepala daerah yang korup, pemilukada pun berpotensi memunculkan konflik. Menurut Mohammad Zulfan Tadjoeeddin pemilu-kada merupakan sebuah jalan menuju kekuasaan di tingkat lokal. Ini adalah elemen penting dari demokrasi, meskipun bukan satu-satunya. Biasanya, untuk mendapat kekuasaan elit akan mencari dukungan suara dari massa. Pemilu-kada akan menjadi tempat untuk kompetisi para elit. Di negara-negara demokrasi baru, cara mereka mendapat dukungan adalah dengan membentuk politik patronase: mendukung kelompok-kelompok tertentu dengan mengorbankan kelompok lain. Cara ini mungkin mengakibatkan kekerasan, terutama di negara-negara yang pernah dilanda perang saudara atau konflik etnis¹¹.

Banyak faktor yang menyebabkan kualitas pemilu-kada mulai dari aspek penyelenggaraan, penyelenggara, pemilih, dan hasil pemilihan masih dianggap buruk. Salah satunya hasil riset yang dilakukan Syarif Hidayat¹².

¹¹ Mohammad Zulfan Tadjoeeddin, 2011. Electoral conflict and the maturity of local democracy in Indonesia: Testing the modernisation hypothesis, *Journal of the Asia Pacific Economy*

¹² Hidayat, Syarif, DKK, 2006. *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal. Pengusaha, Penguasa, dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasca Pemilukada*, 2006. Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2E-LIPI)

Menurutnya, praktek demokrasi di Indonesia masih dalam bentuk *procedural democracy*, dimana keberadaan demokrasi itu sendiri lebih dimaknai dengan kehadiran institusi-institusi demokrasi minus perilaku demokrasi. Akibatnya, proses politik masih banyak didominasi oleh interaksi, kompetisi, dan kompromi-kompromi kepentingan antara elit penguasa (*state actors*), pada satu sisi, dan elit masyarakat (*societal actors*), pada sisi lain. Walaupun pemilukada langsung dilaksanakan, maka sulit diingkari bila kemudian, baik proses pemilihan itu sendiri, maupun penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca-pemilukada, akan sarat diwarnai oleh kompetisi, dan kompromi-kompromi kepentingan antara elit.

Pada sisi lain, dalam kondisi masyarakat pemilih yang sebagian besar belum memahami arti penting dari partisipasi politik dalam pemilukada, kemudian telah mendorong untuk lebih mendasarkan putusannya pada pertimbangan-pertimbangan yang bersifat pragmatis. Sementara kapasitas kepemimpinan, pengalaman politik, dan program kerja yang ditawarkan oleh di kandidat kepala daerah akan mendapat perhatian kecil dari mayoritas masyarakat pada tingkat akar rumput dalam memutuskan pilihan akhir mereka.

Secara umum kesimpulan Syarif Hidayat, jika pemilu kada secara langsung dilaksanakan hanya karena untuk memenuhi UU (*procedural democracy*) atau dengan kata lain bukan didasarkan atas kesadaran dan tuntutan kolektif akan pentingnya menghadirkan pemilukada itu sendiri (*substantive democracy*) maka hasil yang akan dituai adalah semakin mengekalkan 'oligarkhi kekuasaan' di tingkat lokal, serta akan mendorong semakin merebak-

nya praktek *shadow state* dan *informal economy* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ini berarti, keinginan untuk menegakan kedaulatan rakyat, kebebasan politik masyarakat, dan percepatan peningkatan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan hakiki dari pemilu kada langsung, relatif masih terlalu jauh untuk menjelma dalam realitas.

2.4. Korupsi Pemilukada Langsung

Sejatinya pemilukada langsung merupakan momentum untuk melakukan pendidikan politik kepada rakyat agar mereka memiliki pengetahuan tentang politik bahwa mereka akan memastikan suara mereka diberikan kepada kandidat yang tepat, dan keputusan mereka untuk memilih didasarkan pada pertimbangan politik yang rasional. Ketika pemilihan didasarkan pada pertimbangan rasional-kritis, pemilukada bisa menjadi instrumen yang ampuh untuk menghukum kepala daerah yang korup dan memilih calon kepala daerah terbaik yang memiliki integritas dan program yang berpihak kepada rakyat.

Salah satu faktor yang menyebabkan rendahnya kualitas dan integritas proses pemilukada adalah masih maraknya praktek korupsi. Praktek tercela tersebut membuat kandidat tidak bersaing dengan jujur dan menggunakan cara-cara kotor agar menang, penyelenggara tidak adil dan berpihak kepada kandidat tertentu, serta rakyat sebagai pemilih tidak membuat keputusan berdasarkan pertimbangan rasional.

Korupsi telah membuat proses pemilihan tidak jujur, bebas, dan adil. Padahal pemilihan yang bebas dan adil sangat vital untuk demokrasi dan memiliki arti penting

dalam memberdayakan warga untuk mendorong agar politisi akuntabel. Kecurangan dalam pemilu-termasuk didalamnya korupsi akan merusak fungsi penting pemilu. Korupsi dalam pemilu menimbulkan ancaman langsung terhadap demokrasi¹³. Tentunya implikasi serius dalam demokrasi adalah akan menurunkan derajat kualitas dan integritas proses demokrasi yang dibangun dalam proses politik lokal.

Korupsi pemilu kerap dianggap sebagai bagian dari kecurangan pemilu adalah pelanggaran serius terhadap hak untuk memilih. Tindakan yang bertentangan dengan hukum dalam rangka mendukung calon atau kandidat tertentu dengan merugikan calon/kandidat lain. Juga bisa artikan sebagai manipulasi aturan hukum dalam rangka untuk mendukung calon kandidat tertentu¹⁴.

Korupsi pemilu merupakan istilah baru untuk menjelaskan gejala korupsi pada pelaksanaan pemilu. Korupsi dalam konteks pemilu lebih luas makna dan penjelasannya dibandingkan dengan pengertian korupsi menurut Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Istilah ini sendiri lahir dari berbagai macam kajian atas pelanggaran dalam pembiayaan kampanye yang dilakukan peserta pemilu, khususnya bagi mereka yang menyandang status *incumbent*. Meskipun demikian, tidak tertutup kemungkinan peserta kampanye pemilu lainnya juga bisa melakukan praktek serupa.

Korupsi pemilu (termasuk didalamnya pemilukada langsung) merupakan bagian dari korupsi politik yang

¹³ Institutional Corruption and Election Fraud: Evidence from a Field Experiment in Afghanistan_Michael Callen and James D. Longz

¹⁴ How to prevent and combat electoral fraud in cameroon practical guide, Friedrich Ebert Stiftung, Yaoundé (Cameroun), 2012.

dilakukan oleh politisi sebelum mendapatkan kekuasaan pada tingkat lokal. Politisi melakukan praktek-praktek haram pada saat pemilu untuk mempengaruhi pemilih. Manifestasi yang paling mencolok dari korupsi politik pada saat pemilu adalah menyuap pemilih secara langsung (*voter buying*).

Menurut Silke Pfeiffer¹⁵ ketika berbicara mengenai korupsi pemilu termasuk didalamnya korupsi pemilu-kada akan mengacu pada partai atau kandidat dan para penyumbang (donatur), pada satu sisi, atau partai atau kandidat dan penyelenggara pemilu, di sisi lain. Dalam kasus pertama berupiasumbangan untuk kampanye pemilihan dengan imbal balik setelah kandidat berkuasa. Dalam kasus kedua, partai atau kandidat memanipulasi hasil pemilu dengan menyuap petugas pemilihan. Dalam kasus pembelian suara, partai dan kandidat berurusan dengan konstituen mereka secara langsung, pemilih mereka supaya mau mendukung kandidat tertentu.

Ciri korupsi pemilu adalah melibatkan penyalahgunaan lembaga pemilihan untuk keuntungan pribadi atau politik¹⁶. Karakter pola korupsi pada level penyalahgunaan kelembagaan penyelenggara terbagi menjadi tiga jenis yaitu, manipulasi aturan, manipulasi pemilih, dan manipulasi suara. Manipulasi aturan yaitu mendistorsi hukum pemilu dengan tujuan menguntungkan salah satu pihak atau kontestan dalam pemilihan. Manipulasi aturan pemilu dapat diklasifikasikan sebagai bentuk korupsi pemilu ketika secara serius mendistorsi tingkat lapangan bermain pemilu.

¹⁵ Silke Pfeiffer, *Vote buying and its implications for democracy: evidence from Latin America*

¹⁶ Birch, Sarah, 2011. *Electoral Corruption*, Institute for Democracy & Conflict Resolution

Manipulasi pemilih terjadi dalam dua bentuk utama: upaya untuk mendistorsi pilihan pemilih dan upaya untuk mempengaruhi ekspresi pilihan pemilih. Cara mendistorsi pilihan pemilih bisa dengan taktik kampanye menipu, melanggar aturan dana kampanye (biasanya melalui *overspending*), penggunaan sumber daya negara untuk mendukung calon tertentu, atau bisa dalam liputan media pemilu. Teknik-teknik ini dirancang untuk mengubah pilihan pemilih yang benar. Bentuk lain manipulasi pilihan adalah pembelian suara atau intimidasi dengan tujuan meningkatkan suaranya di daerah tertentu.

Sedangkan manipulasi suara terjadi melalui berbagai bentuk mal-administrasi pemilu. Mulai dari cara curang klasik kesalahan pelaporan, manipulasi kotak suara hingga cara-cara yang lebih halus dengan mendukung atau menentang kontestan tertentu, termasuk mengurangi fasilitas pemungutan suara di daerah lawan, penyelenggaraan pemilu yang tidak transparan, dan tidak adil dalam sengketa pemilu yang diputuskan di pengadilan.

Open Society Justice Initiative memberi 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. Menurut *Open Society* 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*.

Jadi ada tiga bentuk korupsi pemilu. *Pertama*, partai atau kandidat menerima sumbangan dengan imbal balik perlakuan istimewa ketika terpilih. *Kedua*, kandidat atau partai menggunakan sumber daya negara dan birokrasi untuk kepentingan kemenangan dalam pemilihan. *Ketiga*, menyuap pemilih dan penyelenggara pemilihan.

2.4.1. Manipulasi Pengumpulan Modal Pemenangan

Pendanaan politik berkaitan dengan peran uang dalam politik. Uang mempengaruhi kompetisi politik. Uang merupakan sumber daya utama bagi politisi yang ingin memenangkan atau mempertahankan kekuasaan. Uang dapat diubah menjadi banyak sumber daya. Uang dapat membeli barang-barang, keterampilan, dan pelayanan. Sumber daya yang lain uang dapat diubah menjadi politik uang, sebagai contoh *incumbent* menggunakan sumber daya publik untuk memberi kontrak dan pekerjaan, mengontrol informasi, dan membuat keputusan. Uang memperkuat pengaruh politik bagi mereka yang memilikinya atau mereka yang memiliki wewenang untuk mendistribusikannya. Pada sisi lain hambatan keuangan dapat menghalangi individu dan kelompok dalam mendapatkan akses pada kekuasaan¹⁷.

Mengingat pentingnya peran uang dalam meraih atau mempertahankan kekuasaan, pemilu pada ditandai juga persaingan untuk memperoleh modal kemenangan. Berbagai cara digunakan oleh kandidat atau tim suksesnya guna mendapatkan banyak sumbangan termasuk cara-cara yang tidak dibenarkan oleh aturan. Tentu saja,

¹⁷ Nassmacher, Karl-Heinz, 2001. Foundation for Democracy, Approaches to Comparative Political Finance, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

calon *incumbent* memiliki peluang lebih besar dalam mengumpulkan modal pemenangan. Mereka memiliki kekuasaan untuk membuat dan memanfaatkan berbagai dana yang sengaja disimpan di hampir semua satuan kerja pemerintahan.

Menurut Marcin Walecki, masalah utama dalam korupsi pemilu berkaitan dengan masalah keuangan dalam hal ini pengumpulan modal pemenangan merupakan sumber perdebatan berkaitan dengan korupsi politik. Secara umum, pendanaan politik yang korup dikumpulkan kandidat atau partai, di mana mereka melakukan operasi keuangan untuk keuntungan partai politik, kelompok kepentingan, atau calon perseorangan dengan cara tidak benar atau tidak sah. Jenis-jenis utama dari politik yang berhubungan dengan keuangan korupsi dijelaskan dalam tabel¹⁸.

¹⁸ Walecki, Marcin, 2003. Political Money and Political Corruption: Considerations for Nigeria. International Foundation for Election Systems (ifes) inec-civil society forum seminar on agenda for electoral reform 27 – 28 november 2003 abuja, nigeria

**Tabel 2. Major types of political
finance-related corruption**

| Tipe | Kelompok Aktor | Keterangan |
|--|-------------------------------------|---|
| Pengeluaran ilegal termasuk membeli suara | Pemilih dan Penyelenggara pemilihan | Partai atau kandidat secara langsung atau tidak langsung menyuap pemilih dan penyelenggara pemilihan. Mereka menawarkan pemilih berbagai macam insentif seperti hadiah, makanan, alkohol, kerja jangka pendek. |
| Pendanaan dari sumber tidak jelas | Kandidat dan partai | Partai atau kandidat menerima uang dari organisasi kriminal, teroris, atau pemerintah asing. |
| menjual jabatan, jasa, dan akses informasi | pegawai negeri dan kandidat | Penyumbang mendapat imbalan mendapat posisi seperti duta besar, menteri, atau pengadilan, pangkat, atau gelar kehormatan. Uang juga bisa berguna untuk membeli kursi di parlemen, tempat di partai, atau pencalonan |
| penyalahgunaan sumber daya negara | Sektor publik | Sumber daya negara seperti APBN/D dan infrastruktur, digunakan pemegang kekuasaan untuk kepentingan pemilih melalui cara yang ilegal. Partai atau kandidat menggunakan sumber daya negara bagi kepentingan mereka |

| | | |
|---|-----------------------|---|
| memperkaya diri | kandidat dan politisi | Kandidat diminta untuk berkontribusi dalam jumlah yang besar, lebih bisa dibanding pendapatan resmi mereka kepada bendahara partai dan juga untuk membayar kampanye mereka. Politik menjadi permainan orang kaya dan anggota yang terpilih mengakumasi dana untuk membayar pemilu berikutnya dengan mengambil prosentase dari komisi ilegal dan menerima suap |
| Meminta bantuan dari pegawai negara | Pegawai negeri | Partai atau kandidat yang membutuhkan uang sering memajaki para pejabat baik pejabat publik maupun yang dipilih. Di beberapa rezim partai juga memaksa pegawai negeri menjadi anggota partai lalu meminta kickabcks untuk beberapa pengeluaran dari gaji mereka. |
| Aktivitas yang bertentangan dengan aturan pendanaan politik | Partai | Partai atau kandidat menerima sumbangan dari sumber-sumber yang dilarang atau membuat pengeluaran diatas batas maksimal. Pelanggaran atas syarat keterbukaan seperti manipulasi penghitungan dan laporan atau tidak terbuka dalam laporan pendanaan sehingga menyebabkan skandal politik |

| | | |
|--|-----------------------------|--|
| Kontribusi politik untuk mempengaruhi kontrak atau perubahan kebijakan | Sektor swasta | Salah satu motivasi kontribusi politik kepada partai atau kandidat adalah kemungkinan memperoleh konsesi dan kontrak. Sumbangan juga diberikan untuk mengubah kebijakan dan aturan pemerintah bagi kelompok kepentingan tertentu |
| Memaksa swasta untuk menyetor uang keamanan | Sektor swasta | Pemerasan, sebagai contoh melalui memeras, permainan pajak dan bea dapat digunakan untuk memaksa pengusaha untuk menggunakan keuntungannya bagi kepentingan partai |
| membatasi akses bagi pendanaan partai oposisi | Partai oposisi dan kandidat | Rezim otoriter dengan sistem ekonomi dan politik yang patrimonial mempersempit sumber daya keuangan partai oposisi |

Bentuk yang paling umum dalam korupsi untuk pengumpulan modal pemenangan khususnya pendanaan kampanye melibatkan penyediaan sumber daya keuangan atau sumber lainnya oleh kelompok swasta kepada partai atau calon dengan imbalan perlakuan istimewa jika kandidat terpilih. Jenis korupsi ini sering menyebabkan skandal pendanaan, seperti yang telah mengguncang banyak negara dalam beberapa tahun terakhir. Bank Dunia menciptakan istilah "*state capture*" untuk merujuk pada pengaruh kepentingan swasta atas hukum dan politik yang pada awalnya diidentifikasi di negara-negara *post communist* dalam masa transisi.

Ada berbagai cara yang bisa digunakan kandidat untuk mengumpulkan modal antara lain sumbangan, utang, kontribusi pihak ketiga, iuran anggota, pendapatan dari aset atau aktivitas bisnis, dan sumber daya negara atau publik. Beberapa bentuk sumber modal kemenangan yang berpotensi memunculkan praktek korupsi antara lain, utang, walau sejatinya akan dikembalikan tapi sebenarnya merupakan taktik pemberian hadiah kepada partai atau kandidat dengan balasan pemberian keistimewaan bagi pemberi utang. Utang bisa diperlakukan sama seperti donasi sepanjang diikuti syarat keterbukaan Bantuan pihak ketiga mengacu pada sumbangan barang dan jasa yang ditawarkan kepada kandidat atau kampanye gratis dan pemberian diskon. Keduanya mesti diperlakukan sebagai pemasukan sesuai dengan nilai pasar. Begitu pula penggunaan sumber daaya negara jika digunakan untuk tujuan kampanye.

Di Indonesia, pengaturan khusus mengenai pengumpulan modal kemenangan dikaitkan dengan dana kampanye. Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 mengenai pemerintahan daerah yang menjadi dasar pemilukada, hanya ada tiga sumber dana kampanye kandidat yaitu pasangan calon, partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan, serta sumbangan pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.

Untuk menjaga agar persaingan tidak timpang, semua kandidat memiliki kesempatan yang sama (*equal opportunity*) dan kandidat tidak dibajak oleh kelompok pemodal tertentu, maka pemerintah membatasi jumlah

sumbangan dari pihak ketiga. Sumbangan dari perseorangan dilarang melebihi Rp 50.000.000 dan dari badan hukum swasta dilarang melebihi Rp 350.000.000. Sedangkan sumbangan dari kandidat dan partai politik atau gabungan partai politik tidak ada batasan.

Ketentuan dalam UU 32/2004 juga ditegaskan bahwa pasangan kandidat dilarang menerima sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang berasal dari tiga pihak. Pertama, negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing dan warga negara asing; Kedua, penyumbang atau pemberi bantuan yang tidak jelas identitasnya; Ketiga, pemerintah, BUMN, dan BUMD.

Dari aspek transparansi, kandidat wajib melaporkan dana kampanye kepada KPUD dalam waktu satu hari sebelum masa kampanye dimulai dan satu hari sesudah masa kampanye berakhir. KPUD mengumumkan melalui media massa laporan sumbangan dana kampanye setiap pasangan kandidat kepada masyarakat satu hari setelah menerima laporan dari pasangan kandidat.

Selain itu, pada aspek akuntabilitas dalam penggunaan dana kampanye wajib dilaporkan oleh pasangan kandidat kepada KPUD paling lambat tiga hari setelah pemungutan suara. KPUD wajib menyerahkan laporan dana kampanye kepada kantor akuntan publik paling lambat dua hari setelah menerima laporan dana kampanye dari pasangan kandidat. Kantor akuntan publik wajib menyelesaikan audit paling lambat lima belas hari setelah diterimanya laporan dana kampanye dari KPUD. Hasil audit diumumkan oleh KPUD paling lambat tiga hari setelah KPUD menerima laporan hasil audit dari kantor akuntan publik. Laporan dana kampanye yang diterima KPUD wajib dipelihara dan terbuka untuk umum.

2.4.2. Penyalahgunaan Sumber Daya Negara dan Birokrasi

Korupsi dalam pemilu umumnya diasumsikan hanya berkaitan dengan dengan sumbangan kampanye oleh pihak ketiga baik individu maupun perusahaan dengan tujuan mendapat imbal balik ketika kandidat berkuasa. Jarang mendapat perhatian adalah penomena penggunaan sumber daya negara oleh kandidat, partaim atau birokrasi untuk tujuan kampanye. Penyalahgunaan macam itu merupakan bagian dari korupsi dan selalu banyak muncul dalam setiap kampanye di banyak negara.

Penyalahgunaan sumber daya negara untuk tujuan kampanye didefinisikan sebagai penggunaan kekuasaan dan sumber daya negara dan sektor publik termasuk penggunaan kekerasan, orang, keuangan, materi dan sumber daya lainnya oleh politisi incumbent atau politisi partai untuk kepentingan pemilihan mereka, dengan cara melawan aturan.

Penyalahgunaan sumber daya negara dan birokrasi mengacu pada penggunaan keuangan negara (publik), infrastruktur, dan sumber daya manusia untuk kepentingan kampanye. Contohnya, penggunaan para pejabat negara untuk mengatur acara kampanye, seperti yang terjadi di Rusia, pengeluaran dana publik secara diam-diam dialokasikan oleh partai yang berkuasa seperti di Zimbabwe, atau penggunaan BUMN untuk menyediakan sumber utama pendapatan *incumbent* seperti di Polandia. Di banyak tempat penggunaan birokrasi dan sumber daya negara merupakan modal utama untuk mempertahankan monopoli kekuasaan *incumbent*.

Incumbent dan politisi partai memiliki kekuasaan yang luas atas sumber daya dan mereka bisa mendapat keuntungan dengan cara yang tidak adil dan sistematis dalam proses pemilihan. Sumber daya administratif dapat di bagi menjadi beberapa bentuk. *Pertama*, sumber daya pemaksa. Termasuk didalamnya adalah polisi dan aparat penegak hukum, atau siapa pun yang memiliki kekuasaan memaksa secara langsung, mulai dari bea cukai hingga lembaga intelejen. Lembaga-lembaga tersebut bisa saja digunakan untuk mengintimidasi, mengganggu, menghalangi, atau bahkan mengeliminasi politisi lawan.

Kedua, sumber daya aturan. Penyalahgunaan sumber daya aturan termasuk bias dalam penegakan aturan yang berlaku untuk kepentingan incumbent. Contohnya bermacam-macam, bisa komisi pemilihan yang meminta catat ulang kandidat oposisi hingga otoritas perpajakan melakukan pemeriksaan pajak secara mendadak kepada partai oposisi di tengah kampanye pemilihan. *Ketiga*, sumber daya legislatif. Incumbent memaksa menggunakan pengaruhnya di pembuat undang-undang agar bebas dari aturan untuk kepentingan politik mereka, sebagai contoh, menghalangi peserta kandidat independen dalam pemilihan, membuat sistem untuk mengangkat komisi pemilihan yang dijadikannya sebagai alat untuk mengotrol partai/kandidat tertentu, atau merancang sistem pendanaan dari negara bagi partai politik yang hanya menguntungkan partai tertentu seperti yang terjadi di Zimbabwe.

Keempat, sumber daya institusi, merupakan sumber daya manusia dan materi milik negara. Termasuk di-

dalamnya gedung pemerintahan, perlengkapan kantor, kendaraan, dan infrastruktur lainnya yang bisa saja digunakan oleh *incumbent* untuk kepentingan kampanyenya, seperti membuat acara di wilayah publik, menggunakan sumber daya publik, komputer dan telepon untuk mengecek pemilih, menggunakan fasilitas negara untuk mencetak dan menyimpan dokumen kampanye, atau menggunakan kendaraan negara untuk membawa warga pada acara kampanye *incumbent*.

Pegawai negara bisa saja digunakan untuk berpartisipasi dalam aktivitas kampanye yang secara langsung menguntungkan *incumbent*. Pegawai biasa umumnya bisa dipakai untuk dijadikan staf kampanye untuk partai politik. Sedangkan pegawai senior yang biasanya sudah berafiliasi dengan partai menggunakan posisi mereka untuk mendukung partai atau kandidatnya. Faktor kunci yang harus dipertimbangkan adalah apakah pegawai negara atau pejabat publik terlibat dalam aktivitas kampanye selama waktu kerja atau dalam kapasitas mereka sebagai pegawai negara.

Kelima, sumber daya keuangan. Uang dari dana publik bisa juga digunakan untuk keuntungan *incumbent* yang diambil secara langsung dari badan usaha negara/daerah atau menggunakan anggaran negara/daerah untuk membiayai kampanye atau membeli suara. Penggunaan dana publik juga bisa untuk membiayai inisiatif 'kualitas hidup' seperti peningkatan pensiun sebelum pemilihan, rancangan untuk mendorong prospek pemilihan *incumbent*. *Keenam*, media negara. Media yang dikontrol oleh negara bisa digunakan untuk mempromosikan *incumbent*. Penyalahgunaan media menyebar dalam kampanye di banyak negara.

Penyalahgunaan sumber daya negara berdampak buruk pada pendanaan kampanye dan sistem politik secara umum. Penggelapan sumber daya negara untuk kepentingan kampanye merupakan bentuk penyembunyian pendapatan dan secara fundamental merusak standar aturan mengenai pendanaan kampanye. Lebih umum lagi, penyalahgunaan sumber daya bisa merusak kebebasan sipil, kualitas demokrasi, fungsi institusi negara, dan ini termasuk misalokasi sumber daya publik.

Penggunaan sumber daya negara makin menjadi ketika *incumbent* atau keluarga dan kerabatnya turut dalam pertarungan. Calon *incumbent* cenderung memanfaatkan sejumlah dana taktis yang terselip atau sengaja disimpan di hampir semua satuan kerja pemerintahan setahun sebelum pesta demokrasi dilaksanakan. Sejatinya pesta demokrasi lokal yang menjadi ajang saluran kedaulatan rakyat daerah tak tercemar oleh tradisi politik uang. Konsesi biasanya dibangun bersama para pejabat pemda dalam rangka promosi, demosi, atau mutasi. Di sini terjadi politisasi birokrasi, dimana aparat pemda cenderung bersikap pragmatis dan realistik. Dampaknya perencanaan didesain sedemikian rupa agar *incumbent* mendapat dukungan dalam hal logistik melalui sejumlah mata anggaran yang dibuat-buat atau dilebihkan¹⁹.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, pasal 78 hingga 80 menegaskan pelarangan penggunaan sumber daya negara untuk kepentingan pemenangan kandidat termasuk *incumbent*. Dalam pasal 78 ditegaskan bahwa dalam kampanye

¹⁹ Lobolo, Muhadam, 2012. Celah Korupsi di Pemerintahan Daerah, dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan. Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia.

dilarang: menggunakan fasilitas dan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah. Begitu pula Pasal 79 yang menyatakan dalam kampanye dilarang melibatkan: hakim pada semua peradilan, pejabat BUMN/BUMD, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negara, dan kepala desa. Sedangkan pejabat negara yang menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam melaksanakan kampanye tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya dan menjalani cuti di luar tanggungan negara.

Larangan pelibatan aparat negara dalam kampanye juga ditegaskan oleh pasal 79 ayat 4, pasangan calon dilarang melibatkan pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sedangkan pasal 80 juga menyatakan netralitas aparat negara dalam kampanye dengan menyatakan bahwa pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.

2.4.3. Membeli Suara

Korupsi dalam pemilu/pemilukada selalu diidentikan dengan politik uang atau membeli suara. Secara harfiah membeli suara merupakan pertukaran ekonomi sederhana. Kandidat membeli dan warga menjual suara, sama seperti mereka menjual dan membeli, buah apel, sepatu, atau televisi. Membelian suara dapat juga diartikan yaitu

memberikan uang atau manfaat lainnya kepada pemilih untuk mendukung didat tertentu atau kepada penyelenggara pemilihan sebagai insentif untuk memanipulasi hasil pemilu. Kategori ini biasanya sulit untuk dipantau, karena kedua belah pihak biasanya akan menutupi transaksi.

Menurut Valeria Busco vote buying merupakan pemberian uang atau umumnya barang-barang konsumsi oleh kandidat atau partai politik kepada pemilih, sebagai bentuk pertukaran dari suara penerima. Pemilih merasa memiliki kewajiban untuk memilih kandidat atau partai yang telah memberi mereka sesuatu. Dalam risetnya di Argentina bersama dengan Marcelo Nazareno dan Susan C Stokes, ia memperlihatkan bahwa kelompok ekonomi menengah bawah merupakan sasaran utama politik uang karena suara mereka sangat mudah dipengaruhi oleh uang atau barang yang diberikan oleh kandidat atau partai²⁰.

Hasil yang sama diperlihatkan dalam riset yang dilakukan oleh Pedro C. Vicente and Leonard Wantchekon di Afrika²¹. Sasaran utama praktek politik uang adalah kelompok pemilih dengan tingkat pendidikan dan pendapatan yang rendah. Dalam penelitian tersebut juga ditunjukkan bahwa pendidikan politik sangat efektif dalam mempengaruhi perilaku pemilih. Karena itu, menurut mereka pendidikan pemilih yang dibarengi intervensi pembangunan pada tingkat lokal dapat men-

²⁰ Busco, Valeria, Nazareno, Marcelo, and Stokes, C Susan 2004. Vote Buying In Argentina. *Latin American Research Review*, Vol. 39, No. 2, June 2004.

²¹ Vicente, C Pedro and Wantchekon, Leonard, 2009. Clientelism and Vote Buying: Lessons from Field Experiments in African Elections. Paper prepared for a special issue of the *Oxford Review of Economic Policy* in collaboration with iiG

jadi cara yang sangat efektif untuk menangkal politik uang dan klientelisme-berbasis politik.

Schaffer²² mengategorikan beberapa karakteristik untuk membedakan *vote buying* dengan bentuk-bentuk lain strategi mobilisasi dalam pemilu, dengan mengacu pada cakupan, waktu, dan legalitas. Pertama dari sisi cakupan, *vote buying* seperti *patronase* merupakan partikular (khusus). Keuntungan material diberikan kepada pemilih atau keluarga dengan banyak cara *patronase* yang insntan, bisa juga disebarakan ke seluruh lingkungan atau desa. Diberi target khusus membeli suara, politisi atau timnya memiliki kontrol siapa yang akan menerima hadiah.

Kedua dari sisi waktu, membeli suara dilakukan pada menit akhir untuk mempengaruhi pemilihan, biasanya waktu dalam *vote buying* beberapa hari atau beberapa jam menjelang pemilihan, atau bisa juga pada hari pemilihan. Ketiga, dari sisi legalitas, *vote buying* sering bertentangan dengan norma-norma hukum. Sementara *pork barrel* dan kebijakan alokasi dianggap legal, sedangkan *patronase* masih samar-samar. *Vote buying* hampir selalu dianggap ilegal.

²² Schaffer Charles, Frederic, 2007. *Election For Sale, The Cause and Consequences of Vote Buying*. Ateneo De Manila University Press

Tabel 3. Perbandingan Strategi distribusi mobilisasi pemilu

| Strategi distribusi mobilisasi pemilu | Cakupan | Waktu | Legalitas |
|--|--------------------------------------|---|------------------|
| Kebijakan alokasi | Semua pemilih | Sulit ditentukan, dapat terjadi di semua fase pemilihan | Legal |
| Pork Barrel | Distrik Lokal | Sulit ditentukan, dapat terjadi di semua fase pemilihan | Legal |
| Patronase | Lingkungan, desa, keluarga, individu | Terus menerus sepanjang fase pemilihan | Abu-abu |
| Vote Buying | Keluarga, individu | Beberapa hari atau jam sebelum pemilihan, atau hari pemilihan | Illegal |

Jual beli suara dalam pemilu/pemilukada di Indonesia bukan hal baru. Dalam pemilu pertama tahun 1955, uang memainkan peran penting dalam proses pemenangan partai politik.²³ Partai membayar orang-orang yang memiliki pengaruh seperti camat, lurah, mandor, jagoan, agar menggunakan pengaruh mereka untuk memenangkan partai. Hal tersebut biasanya dilakukan pada tahapan akhir kampanye. Sumber utama dana partai berasal dari

²³ Bumke, Daniel, Challenging Democratisation: Money Politics and Local Democracy in Indonesia

korupsi politik. Mereka menggunakan posisi menteri untuk mengalirkan uang ke kas partai atau menggunakan patronase untuk memperoleh pengaruh atau pendanaan secara tidak langsung. Contohnya, memperoleh otoritas untuk menggunakan zakat untuk kampanye. Sumber dana partai juga bisa berasal dari bisnis. PNI memiliki sumber pendapatan tambahan yang berasal dari kelompok bisnis Indonesia dan China, PKI dari donasi dari kelompok bisnis China, serta Masyumi dari pemilik lahan dan pengusaha batik.

Hal yang sama terjadi pada era orde baru. Mereka memaksa menempatkan kader-kader Golkar dan militer yang memiliki posisi penting dalam orde baru pada posisi-posisi penting. Cara lain memaksa tokoh-tokoh berpengaruh untuk bergabung dengan Golkar. Dana-dana negara dalam bentuk proyek dijadikan sebagai kompensasi bagi para pendukung Golkar untuk memenangkan pemilihan. Sedangkan era reformasi, vote buying menyebarluas dan berlangsung dengan sistematis. Malah, tanpa strategi vote buying mustahil bagi kandidat atau partai untuk memenangkan proses pemilihan. Bentuk vote buying bermacam-macam mulai dari kaos, rokok, hingga uang transport.

Dalam Undang-undang 34 tahun 2004, pasal 82 ditegaskan bahwa pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran berdasarkan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD.

BAB III

GAMBARAN UMUM DAERAH dan PROSES PEMILUKADA

3.1. Gambaran Umum Daerah Monitoring dan Riset

ICW melakukan monitoring dan riset terkait penyelenggaraan PemiluKada langsung di delapan daerah yaitu Kabupaten Pandeglang, Kabupaten Kampar, Kota Jayapura, Kota Kendari, Kota Banda Aceh, Kota Lhokseumawe, Provinsi Banten, Provinsi Jakarta.

Kabupaten Pandeglang terdiri atas 35 kecamatan dengan 13 kelurahan dan 322 desa. Jumlah penduduknya mencapai 1.149.064 orang, terdiri dari 560.938 perempuan dan 588.126 laki-laki. APBD Kabupaten Pandeglang sangat bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat. Pada tahun 2007, dari total pendapatan sebesar 686.581 miliar, sebanyak 606.603.miliar atau 88,4 persen berasal dari dana perimbangan. Begitu pula tahun 2008, 90 persen pendapatan berasal dari pusat yaitu Rp. 717,094

miliar dari total pendapatan Rp. 770,574 miliar rupiah. Sedangkan tahun 2009, jumlah pendapatan dari transfer pusat mencapai 92 persen dari seluruh penerimaan daerah.

Pada tahun 2009, PDRB perkapita atas dasar harga berlaku Pandeglang sebesar 6,79 juta rupiah atau meningkat 6,88 persen dibanding tahun sebelumnya. Nilai PDRB per kapita atas dasar harga berlaku cenderung menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun karena adanya pengaruh kenaikan harga (inflasi). Sedangkan apabila dihitung berdasarkan harga konstan, PDRB per kapita Pandeglang sebesar 3,62 juta rupiah atau meningkat 3,29 persen dibanding tahun 2008.

Walau merupakan salah satu basis santri di Banten, tapi partai berlabel agama ternyata kesulitan kesulitan mendulang suara di Pandeglang. Pada era orde baru, Golongan Karya (Golkar) selalu menjadi pemenang mutlak dalam setiap pemilu. Dalam pemilu 1999 giliran Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI P) yang berjaya tapi Golkar kembali unggul pada pemilu tahun 2004. Tahun 2009, Golkar dikalahkan oleh Partai Demokrat. Demokrat memperoleh 7 kursi, Golkar 5 kursi, PPP dan PDI P masing-masing 1 kursi.

Kabupaten Kampar. Secara administrasi Kabupaten Kampar tergolong kabupaten terluas di Provinsi Riau. Jumlah penduduknya tahun 2009 tercatat 679.285 jiwa, komposisinya penduduk perempuan 327.492 jiwa dan penduduk laki-laki 351.793 jiwa. Dilihat dari tinggi jumlah penduduk perkecamatan, bahwa kecamatan yang terpadat penduduknya adalah kecamatan Kampar yaitu 333 jiwa /km, diikuti oleh kecamatan kampar utara 226 jiwa /km.

Dalam sektor perekonomian terbagi dalam tiga sektor besar yaitu pertanian, industri, dan perdagangan. Pada tahun 2007 sumbangan sektor pertanian sebesar 59,51%, sedangkan sektor industri sebesar 17,97%. Kemudian pada sektor perdagangan sumbangan sebesar 6,56%. Pada tahun 2008 meningkat pada sektor pertanian sumbangan sebesar 59,30%, industri sebesar 17,31% dan sektor perdagangan sebesar 6,89%.

Berdasarkan hasil pemilihan umum tahun 2009 lalu yang diikuti oleh 44 Partai Politik, hanya 14 partai yang mendapatkan kursi. Partai pemenangnya adalah Golkar dengan 11 kursi, diikuti oleh Demokrat 6 kursi, PKS 5 kursi, PAN 4 kursi, PPP dan PBB masing-masing mendapat 3 kursi, PDI P, PDK, Gerindra, PBR, dan Hanura memperoleh 2 kursi, serta PDP, PKB, dan PPRN yang masing-masing memenangkan 1 kursi.

Kota Jayapura. merupakan Ibu Kota Provinsi Papua. Luasnya 940 Km² dan memiliki lima Distrik yaitu Distrik Abepura dengan ibukota Asano, Distrik Jayapura selatan dengan ibukota Entrop, Distrik Jayapura Utara dengan ibukota Tanjung Ria dan Distrik Muara Tami dengan ibukota Skouw Mabo dan Distrik Heram dengan ibukota Waena. Distrik. Tahun 2010 penduduk kota Jayapura berjumlah 280.874 jiwa. Angka PDRB atas dasar harga berlaku pada tahun 2008 sebesar 4,83 trilyun rupiah dan pada tahun 2009 naik hingga 5,97 trilyun rupiah. Sedangkan angka PDRB atas dasar harga konstan tahun 2009 sebesar 2,77 trilyun rupiah, lebih tinggi dibandingkan dengan tahun 2008 yang sebesar 2,39 trilyun rupiah. Dari nilai tersebut juga bisa diketahui peningkatan nilai PDRB Kota Jayapura atas dasar konstan sebesar 2,35 kali dibanding dengan tahun 2000.

Struktur ekonomi Kota Jayapura pada tahun 2009 masih didominasi oleh sektor pengangkutan dan komunikasi. Kontribusi sektor pengangkutan dan komunikasi terhadap nilai pembentukan PDRB mencapai 21,05 persen. Kontribusi sektor perdagangan, hotel dan restoran di tahun 2009 sebesar 20,28 persen sedikit lebih rendah dari tahun sebelumnya dengan kontribusi sebesar 20,60 persen. Dengan demikian sektor perdagangan, hotel dan restoran masih menempati posisi kedua sebagai sektor yang memberikan kontribusi terbesar terhadap perekonomian Kota Jayapura.

Untuk komposisi anggota DPRD di Kota Jayapura masih didominasi oleh Golkar (7 Anggota), Partai Demokrat (4 Anggota), Partai Keadilan Sejahtera (3 anggota), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (3 anggota), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (3 anggota), Partai Amanat Nasional (2 anggota), Partai Damai Sejahtera (2 anggota) diikuti dengan satu dari setiap perwakilan partai yaitu Partai Indonesia Sejahtera, Partai Demokrasi Kebangsaan, Partai Nasional Indonesia Marhainisme, Partai Gerakan Indonesia Raya, Partai Hati Nurani Rakyat.

Kota Kendari mempunyai sepuluh wilayah kecamatan dan 64 kelurahan, Kota Kendari didiami oleh 4 kelompok suku besar yaitu Tolaki, Muna, Buton, Bugis-Makassar, namun yang unik bahwa semua etnis yang ada di wilayah Indonesia dapat dijumpai di Kota Kendari. Heterogenitas masyarakat yang sangat membanggakan adalah masyarakatnya selalu ingin hidup berdampingan dengan damai menjaga persatuan dan kesatuan, sehingga stabilitas daerah tetap terjaga dengan baik; hal

ini merupakan modal dasar untuk melakukan pembangunan demi kemajuan dan perkembangan kota di masa sekarang dan yang akan datang.

Lembaga Legislatif di Kota Kendari dalam tahun 2011 terdiri dari 11 (sebelas) fraksi yaitu Fraksi PAN sebanyak 5 orang anggota dan berturut-turut Fraksi Golkar, Demokrat, PKS, Hanura masing-masing 4 orang anggota, Fraksi PDIP 3 orang anggota, PBB 2 orang anggota fraksi PPP, PBR, dan Gerindra masing-masing mempunyai 1 (satu) orang anggota, sedangkan Fraksi PPDI belum ada gantinya.

Jumlah penduduk Kota Kendari sebanyak 295.737 orang, masing-masing 146.420 perempuan dan 149.317 laki-laki. Sebagian besar pekerjaan penduduknya adalah usaha jasa dan perdagangan. Pekerjaan lain yang digeluti oleh mayoritas penduduk Kota Kendari adalah transportasi dan komunikasi, industri, dan pertanian.

Kota Banda Aceh berpenduduk 224.209 orang, yang terdiri atas 115.296 laki-laki dan 108.913 perempuan. Dari hasil Sensus Penduduk tahun 2010, penyebaran penduduk Kota Banda Aceh bertumpu di Kecamatan Kuta Alam yakni sebesar 18,79 persen, Syiah Kuala 15,75 persen, Baiturrahman 13,60 persen, Lueng Bata 10,53 persen, Ulee Kareng 10,06 persen, Jaya Baru 10,03 persen, Banda Raya 9,31 persen, Meuraxa 7,28 persen, dan Kuta Raja 4,65 persen.

Pada pemilihan umum anggota legislatif 2009, partai politik yang ikut serta sebanyak 44 (empat puluh empat) partai, 6 (enam) diantaranya adalah partai politik lokal di Aceh. Untuk Kota Banda Aceh, pemilihan umum tersebut dimenangkan oleh Partai Demokrat dengan jumlah

8 (delapan) kursi. diikuti oleh Partai Aceh dengan jumlah 6 (enam) kursi. Secara keseluruhan, jumlah kursi di Parlemen Kota Banda Aceh sebanyak 30 (tiga puluh) kursi.

Kota Lhokseumawe adalah salah satu di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang berada persis di tengah-tengah jalur timur Sumatera, di antara Banda Aceh dan Medan, sehingga kota ini merupakan jalur distribusi dan perdagangan yang sangat penting bagi Aceh. Lhokseumawe ditetapkan statusnya menjadi pemerintah kota berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2001 (tanggal 21 Juni 2001). Kota Lhokseumawe memiliki luas wilayah 181,10 km², terbagi dalam empat kecamatan yaitu Banda Sakti, Muara Dua, Blang Mangat, dan Muara Satu.

Manyoritas kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Kota (DPRK) Lhokseumawe dikuasi oleh Partai Aceh. Dari 25 (*dua puluh lima*) kursi, sebanyak 13 (*tiga belas*) kursi di kuasai oleh Partai Aceh, Demokrat mendapat empat kursi, PAN dua kursi, PKS dua kursi, dan PPP, Suara Independen Rakyat Aceh (SIRA), Golkar, Partai Bersatu Aceh (PBA) masing-masing satu kursi.

Provinsi Banten. Banten terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000, setelah sebelumnya menjadi bagian dari Provinsi Jawa Barat. Memiliki delapan kabupaten/kota, yakni Kabupaten Serang, Kabupaten Lebak, Kabupaten Pandeglang, Kabupaten Tangerang ditambah Kota Tangerang, Kota Serang, Kota Cilegon dan Kota Tangerang Selatan. Jumlah penduduk Banten, berdasarkan sensus penduduk tahun 2010, tercatat sebanyak 10.644.030 jiwa, yang terdiri atas 5.440.783 laki-laki dan 5.203.247 perempuan.

Demokrat menjadi partai pemenang dalam pemilu legislatif tahun 2009 di Provinsi Banten dengan memperoleh 18 kursi, disusul oleh Partai Golkar dengan 13 kursi, PKS mendapat 11 kursi, PDI P memperoleh 10 kursi, Hanura 6 kursi, Gerindra, PPP, dan PKB masing-masing 5 kursi, PBB 3 kursi, PAN dan PKPB 2 kursi, serta PBR, PDS, PKNU, PKNUI, dan PPD masing-masing mendapat 1 kursi

Provinsi DKI Jakarta merupakan ibu kota negara. Terdiri dari enam wilayah, Jakarta Pusat, Jakarta Barat, Jakarta Timur, Jakarta Selatan, Jakarta Utara, dan Kepulauan Seribu. Hingga awal 2012, total jumlah penduduknya mencapai 10.187.595 orang yang terdiri dari, 5.252.767 laki-laki, 4.933.828 perempuan. Sebagai pusat pemerintahan, Jakarta merupakan pusat bisnis dan keuangan. Kantor-kantor pusat perusahaan nasional sebagian besar berlokasi di Jakarta. APBD DKI Jakarta pun yang paling tinggi dibanding daerah-daerah lain. Pada 2012, sebesar Rp. 36,02 triliun, naik 13,6 persen dari tahun 2011 yang hanya sebesar Rp. 31,7 triliun. Jakarta merupakan salah satu kota di Asia dengan masyarakat kelas menengah yang cukup banyak. Tahun 2009, 13 persen masyarakat Jakarta berpenghasilan di atas US\$ 10.000.

Dari sisi politik, Jakarta memiliki 21 perwakilan di DPR (ada tiga daerah pemilihan) dan empat orang anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Berdasarkan hasil pemilu legislatif 2009, DPRD Jakarta memperoleh total 94 kursi. Sebagian besar di kuasai oleh Partai Demokrat (32 kursi), PKS (18 kursi), dan PDI P (11 kursi), (Golkar 7 kursi), PPP (6 kursi), Gerindra (kursi),

Hanura (4 kursi), PDS (4 kursi), PAN (4 kursi), dan PKB (1 kursi).

3.2. Gambaran Umum Pemilukada Langsung di Delapan Daerah

Dalam rentang tahun 2010 hingga 2012, puluhan pemilukada langsung diselenggarakan di berbagai daerah, delapan diantaranya dijadikan sebagai lokasi riset dan pemantauan oleh ICW yaitu Kabupaten Pandeglang, Provinsi Banten, Kabupaten Kampar, Kota Jayapura, Kota Lhokseumawe, Kota Banda Aceh, Kota Kendari, dan Provinsi Jakarta. Dua daerah, Kabupaten Pandeglang dan Kota Jayapura dilakukan pasca-pemilukada, jadi titik tekannya lebih pada riset evaluasi, sedangkan enam daerah lainnya dilakukan pemantauan langsung dan bekerjasama dengan mitra lokal di masing-masing daerah.

Berikut gambaran umum pemilukada langsung di masing-masing daerah.

Pemilukada di Kabupten Pandeglang diselenggarakan pada 3 Oktober 2010. Ini merupakan Pemilukada kedua, setelah tahun 2005 yang memenangkan pasangan Dimiyati Natakusuma dan Erwan Kurtubi sebagai bupati dan wakil bupati. Ada enam pasangan yang bersaing. Pertama, Erwan Kurtubi dan Hj. Heriyani yang didukung oleh Partai Golkar, Demokrat, PKS, PKB, Hanura, PKPB, PPRN, dan PMB. Erwan Kurtubi sebelumnya menjabat sebagai wakil Bupati Pandeglang. Pada 28 Oktober 2009, Erwan menjadi Bupati karena Dimiyati Natakusumah memilih untuk menjadi anggota DPR RI dari partai PPP. Sedangkan Hj. Heryani adalah istri Tb.

Chasan Sohib, yang dikenal sebagai pengusaha Banten dan juga ayah Rt Atut Chosiyah Gubernur Banten. Sebelum maju menjadi wakil Bupati, Heryani adalah anggota DPRD Pandeglang dari Partai Golkar.

Kedua, Irna Narulita Dimiyati-Apud Mahpud. Pengusungnya adalah PPP, PDIP, dan PPPI. Irna merupakan istri mantan Bupati Pandeglang Dimiyati Natakusumah. Ia adalah anggota DPR-RI periode 2009-2014 dari PPP. Sementara Apud Mahpud adalah pengusaha dan pernah menjadi anggota DPD-RI periode 2004-2009. Ketiga, Yoyon Sudjana-Muhamad Oyim. Merupakan pasangan calon independen. Yoyon Sudjana adalah Kepala Desa Harapan Karya dan wakil ketua Asosiasi Kepala Desa Seluruh Indonesia (APDESI) Banten. Sedangkan Muhammad Oyim adalah Wakil Sekretaris Jendral (Sekjen) Dewan Pimpinan Pusat Badan Pembina Potensi Keluarga Besar Banten (BPPKB). BPPKB dikenal sebagai lembaga 'jawara' Banten.

Keempat, Edi Suhaedi-Aprilia Hedysanty Puteri. Keduanya diusung oleh Partai Gerindra, PBR, dan 22 partai non-parlemen. Edi adalah dosen di Universitas Mathlaul Anwar Pandeglang, pengacara, sekaligus pengusaha. Sementara Aprilia merupakan putri dari Ade Sudirman. Ade Sudirman ikut mencalonkan diri dalam pemilihan bupati periode tahun 2005-2009 tapi kalah. Pada tahun 2010, ia tersangkut kasus korupsi tiket di kementerian luar negeri. Kelima, Sunarto-Agus Wahyu Wardhana. Pekerjaan Sunarto adalah guru sekaligus pengusaha. Sementara Agus Wahyu Wardhana adalah aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat dan wartawan mingguan antara lain Media Demokrasi dan Media NR.

Pasangan keenam adalah Djajat Mujahidin-Enjat Sudrajat. Djajat Mujahidin dikenal sebagai kontraktor dan pemilik hotel di Pandeglang. Sedangkan calon wakilnya, Enjat Sudrajat merupakan birokrasi, pernah menjabat sebagai Kepala Sub-Bagian Juklak Sekretariat Daerah (Setda) Provinsi Jawa Barat

Dalam pemilihan yang diselenggarakan pada 3 Oktober 2010, pasangan *incumbent* Erwan Kurtubi-Heriyani meraih suara terbanyak, yaitu 239.510 (43%). Disusul pasangan Irna Narulita Dimiyati -Apud Mahpud yang meraih 204.652 (37%). Tapi karena diwarnai oleh beragam kecurangan, pada 13 Oktober 2010, pasangan Irna Narulita-Apud Mahpud mengajukan sengketa Pemilukada terhadap kemenangan Erwan Kurtubi-Heriyani ke Mahkamah Konstitusi (MK). Pada 4 November 2010, MK mengabulkan gugatan yang diajukan pasangan Irna Narulita-Apud Mahpud.

Berdasarkan amar putusan MK No 190/PHPU.D-VIII/2010, MK memutuskan agar KPUD Pandeglang melaksanakan pemungutan suara ulang di semua TPS se-Kabupaten Pandeglang dan mengikutsertakan enam pasangan calon bupati/wakil bupati Pandeglang. Selain itu, MK juga membatalkan keputusan KPU Pandeglang No 29/KPU-PDG/X/ 2010 tentang penetapan rekapitulasi hasil dan penghitungan suara.

Pada 26 Desember 2010, KPU Pandeglang menggelar pencoblosan ulang. Hasilnya pasangan Erwan-Heriyani memperoleh 265.263 suara atau 49,62 persen dari total suara sah 534.494. Sedangkan posisi kedua ditempati pasangan Irna Narulita-Apud Mahpud yang meraih 220.624 suara atau 41,27 persen, diikuti Yoyon Sudjana-

Muhamad Oyim 22.003 suara (4,12 persen). Pada posisi empat ditempati pasangan Edi Suhaedi-Aprilia Hedy-santy Puteri 13.707 suara (2,56 persen), kemudian Sunarto-Agus Wahyu Wardhana 6.471 suara (1,21 persen) dan Djadjat Mudjahidin-Endjat Sudirdjat 6.426 suara (1,20 persen).

Terkait dengan hasil pemilihan ulang, sebenarnya pasangan Irna Narulita-Apuda Mahpud mengajukan kembali gugatan, namun MK menolak gugatan hasil pencoblosan ulang. Dalam amar putusannya, majelis hakim berpendapat perolehan suara Pemilukada Pandeglang sah. Dalam kegiatan pemungutan suara ulang (PSU) 26 Desember 2010, tidak ditemukan hal yang dapat memengaruhi hasil perolehan suara secara signifikan dan dapat mengubah peringkat perolehan suara serta keterpilihan dari masing-masing pasangan calon. Keputusan MK itu berarti menetapkan Erwan Kurtubi-Heryani sebagai pemenang pemilukada Pandeglang.

Pemilukada di Provinsi Banten. Pemilukada diselenggarakan pada 22 Oktober 2012 dan diikuti oleh tiga pasangan calon. Pertama, pasangan *incumbent*, Ratu Atut Chosiyah dan Rano Karno. Mereka didukung oleh gabungan banyak partai yaitu sebelas partai yang memiliki kursi di DPRD Banten seperti Partai Golkar, PDIP, Hanura, Gerindra, PKB, PAN, PBB, PPNUI, PKPB, PDS, dan PPD, juga partai non parlemen antara lain PMB, PDP, PPRN, PKPU, PDS, PKPB, Partai Merdeka, PNI Marhaen, Partai Republikan, dan Partai Patriot

Ratu Atut Chosiyah sulung dari tiga bersaudara, putra-putri pasangan Haji Tubagus Chasan Sohib dan Hajjah Wasiah. Ia pernah menjadi ketua Kamar Dagang

dan Industri Daerah (KADINDA) Provinsi Banten dan bendahara DPP Partai Golkar. Pada 11 Januari 2002, Ratu Atut Chosiyah diangkat menjadi Pelaksana Tugas (plt) Gubernur Banten, setelah Gubernur Banten sebelumnya, Djoko Munandar dipenjara karena terseret kasus korupsi. Saat Pemilukada langsung pertama di Banten pada tahun 2006, Rt Atut berpasangan dengan Mohammad Masduki memenangkan pemilihan dengan mendapatkan 1.445.457 (40,15 persen) dari 3.599.850 suara sah. Sedangkan wakilnya, Rano Karno merupakan aktor. Sebelum berpasangan dengan Rt.Atut, ia menjabat wakil Bupati Tangerang.

Pasangan kedua adalah H.Wahidin Halim dan Irna Narulita yang didukung oleh Partai Demokrat. H. Wahidin Halim merupakan seorang birokrat. Ia pernah menjadi kepala desa, camat, kepala dinas, asisten tata praja, dan sekretaris kota. Ia juga ketua DPD Partai Demokrat Provinsi Banten. saat mencalonkan diri menjadi Gubernur Banten, doktor ilmu administasi UNPAD tersebut menjabat sebagai Walikota Tangerang. Saat pemilihan walikota untuk kedua kalinya untuk priode 2008-2013, Wahidin berpasangan dengan Arief R Wismansyah dan mampu meraih kemenangan telak dari dua rivalnya hingga 87 persen. Sedangkan Irna Narulita adalah anggota DPR RI. Ia adalah istri mantan Bupati Pandeglang, Dimiyati Natakusuma dan pernah mencalonkan diri menjadi Bupati Pandeglang, tapi dikalahkan oleh ibu tiri Ratu Atus Choisyah, Hj.Heriyani.

Ketiga pasangan Jazuli Zuwaini yang didukung PKS dan PPP. Jazuli adalah anggota DPR RI dari PKS sekaligus anggota Badan Anggaran. Ia pernah men-

calonkan diri menjadi Bupati Kabupaten Tangerang berpasangan dengan Airin Rahmi Diani adik ipar Rt Atut Chosiyah, namun gagal. Makmun Muzzaki merupakan anggota Komisi I DPRD Banten. Ia adalah pengurus Dewan Pimpinan Wilayah PPP Banten itu dan pernah menjadi anggota Panwas Kota Cilegon.

Pilgub Banten yang diikuti oleh 7.118.587 pemilih, dimenangkan oleh pasangan Rt Atut Chosiyah-Rano Karno. Pasangan yang diusung oleh 11 partai politik dan 22 partai politik non parlemen tersebut, berhasil memperoleh suara terbanyak, yakni 2.136.035 suara atau 49,65 persen. Hasil penghitungan suara KPU Provinsi disengketakan oleh dua pasangan yang kalah ke Mahkamah Konstitusi (MK) karena ada dugaan kecurangan yang dilakukan oleh pasangan Atut-Rano. Namun, setelah melewati proses pengadilan, MK menolak gugatan tersebut sehingga otomatis pasangan Atut-Rano sudah sah secara hukum memenangkan Pilgub Banten tahun 2011. Walaupun MK juga merekomendasikan agar pelanggaran pidana ditindaklanjuti oleh pihak terkait.

Pemilukada di Kabupaten Kampar diselenggarakan pada 10 Oktober 2011 dan diikuti oleh empat pasangan calon. Pertama, Ir. Nasrun Efendi, MT dan H. TM. Nizar, SH, M.Hum. Nasrun Efendi pernah menjabat di beberapa posisi strategis pemerintahan daerah. Ia pernah menjadi Kasi Pengairan DPU kampar, Kabid Fisik dan Prasarana Bappeda Kampar, Kasi Ciptakarya DPU Kampar, Kepala Dinas Tata Kota Pekanbaru, kepala Subdin ALKAL, Pj. Walikota Dumai, dan kepala Bappeda Prov. Riau. Selain itu, ia pun aktif di lembaga sosial kemasyarakatan seperti Lembaga Adat Melayu (LAM)

Pekanbaru. Sama seperti Nasrun, calon wakilnya T.M. Nizar merupakan birokrat. Berbagai posisi seperti staf, kasubag, bedahara berbagai dinas di Riau pernah ia jabat. Jabatan terakhirnya adalah sekwan DPRD Kabupaten Siak. Keduanya didukung oleh partai kecil yang tergabung dalam Koalisi Rakyat Bersatu. Seperti PBB, PDK, Partai Buruh, PPNUI, PMB, PDP, PPRN, PKPU, Partai Barnas, dan PDS.

Kedua, pasangan Burhanudin Husen, SH, M.Hum dan H. Zulher MS. Burhanudin Husen merupakan calon *incumbent*. Ia memiliki banyak pengalaman dalam birokrasi di Provinsi dan beberapa kabupaten di Riau. Pada tahun 2007 mulai berkecimpung dalam dunia politik dan bergabung ke partai Golkar. Sekarang ia menjadi ketua DPD II Golkar Kabupaten Kampar. Drs. Zulher adalah sekretaris daerah Kampar ketika Burhanudin Husein menjadi bupati. Sama seperti Burhanudin, Zulher merupakan birokrat. Selain sekda, ia pernah menjadi ketua Bappeda dan kepala Bapedalda Kampar. Pasangan Burhanudin Husen dan Zulher diusung oleh partai-partai besar seperti Golkar, Hanura, PPP, PKB, PBR, Partai Gerindra, dan PDI P.

Pasangan ketiga, Jefry Noor dan- H. Ibrahim Ali. SH. Jefri Noer pernah menjadi Bupati Kampar periode 2001-2006, ketika pemilihan masih dilakukan DPRD. Sebenarnya, ketika mekanisme diubah menjadi pemilu-kada langsung, ia kembali mencalonkan diri tapi ternyata kalah. Jefry merupakan pengusaha sekaligus politisi. Ia adalah direktur utama PT.RSP dan PT.RJS dan pernah menjadi anggota DPRS Provinsi Riau. Ibrahim Ali yang dicalonkan menjadi wakil merupakan

pengusaha dan juga aktivis ormas. Ia pernah bergabung di KNPI, AMPI, dan Karang Taruna. Adapun partai yang mengusung mereka adalah Demokrat, PAN, dan PKS.

Berdasarkan pleno KPU Kabupaten Kampar, pasangan Jefry Noer dan Ibrahim Ali mendapatkan suara sah terbanyak yaitu 125,231 suara atau 45,85 persen. Sedangkan dua saingannya, pasangan Burhanudin dan Zulher mendapatkan suara sebanyak 110.792 atau 40,56 persen, serta Nasrun Efendi dan T.M. Nizar sebanyak 37.095 suara atau 13,59 persen.

Pemilukada di Kota Jayapura. Pemilukada Kota Jayapura dilaksanakan pada 11 Oktober 2010 dan 18 Mei 2011. Pada pemilukada 11 Oktober 2010, awalnya ada delapan pasangan yang mendaftar, namun setelah diverifikasi, KPU hanya meloloskan enam pasangan. Akan tetapi setelah pemungutan suara, dua pasangan yang dianulir mengajukan gugatan kepada KPU lewat PTUN dan dilanjutkan keMK. Gugatan pasangan Hendrik Waromi dan Peneisi Kogoya dimenangkan MK sehingga diharuskan Pemilukada ulang yang diikuti oleh 7 pasangan calon.

Tujuh pasangan kontestan Pemilukada didominasi oleh birokrat dan pengusaha. Mereka adalah Abisay Rolo dan Reyneilda Magdalena Kaisepo, keduanya pengusaha dan diusung oleh PNIM, Partai Hanura, PIS, PPD, PDP, Partai Barnas, PPI, PKP, PKDI, dan PPDI. *Kedua*, Benhur Tommimano dan Nur Alam, mantan kepala dinas pendapatan daerah Kota Jayapura, Pasangan ini didukung oleh PDI P, PKS dan PKPI. *Ketiga*, Musa Jouwe dan Rustam Saru. Musa adalah kepala dinas Perdagangan dan perindustrian kota Jayapura, sedangkan Rustam

anggota DPRD. Mereka mendapat dukungan dari Golkar dan PAN. *Keempat*, Jan Hendrik Hamadi dan Lievelien Louisa. Jan Hendri merupakan kepala dinas pariwisata kota Jayapura, sedangkan pasangannya adalah istri kepala dinas Pekerjaan Umum Propinsi Papua. Partai Demokrat, PBR, PDK, PBB, PMB, PNBKI, PPB, Partai Republik, PKNU, dan PNNUI yang mengusung mereka. *Kelima*, Tobias Solossa dan Haryanto. Latar belakang Tobias adalah ketua dinas informasi daerah Provinsi Papua sekaligus pengusaha IT. Partai pengusungnya yaitu Partai Merdeka, PKB, PPRN, PDS, Partai Gerindra, PPP, Partai Patriot, PSI, dan Partai Pelopor. *Keenam*, Pdt Fedrik Hendrik Toam dan Jimmy Spenyel Ansanai. Mereka merupakan tokoh agama dan masyarakat, ikut bertarung melalui jalur perseorangan. *Ketujuh*, Hendrik Waromi dan Peneisi Kogoya yang berlatar belakang pengusaha dan advokad. Mereka pun melalui jalur perseorangan.

Berdasarkan hasil Pemilukada pada 25 Mei 2011, pasangan Benhur Tomminanu dan Nur Alam memperoleh suara terbanyak, 40,79 persen. Disusul oleh Yan Hendrik dan Evelyn, 22,85 persen, Tobias Salossa dan Haryanto sebesar 16,75 persen. Tapi hasil penghitungan suara KPUD digugat pasangan calon yang kalah ke MK. Sebagian besar mempermasalahkan independensi KPUD. Namun MK menolak gugatan mereka sehingga KPU Kota Jayapura menetapkan Benhur Tomimano dan Nur Alam sebagai Walikota Kota dan Wakil Walikota Jayapura periode 2011-2016.

Pemilukada Lhokseumawe diselenggarakan pada 9 April 2012. Diikuti oleh sebelas pasangan calon walikota

dan wakil walikota. Sebagian besar menggunakan jalur perseorangan. Mereka adalah *Pertama*, Drs. Sofyansyah dan T. Faisal Tjut Ibrahim. Drs. Sofya adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) sedangkan wakilnya wiraswasta. Keduanya melalui jalur perseorangan. *Kedua*, H.M. Yusuf Ismail Pase, SH dan Mahyeddin Saad, SH. Merupakan pasangan advokad dan wiraswasta. Mereka pun menggunakan jalur perseorangan. *Ketiga*, Drs. H. Rachmatsyah, MM dan Drs. H. Mursyid Yahya, M.Pd. Drs. H. Rachmatsyah, MM adalah mantan Pj Walikota Lhokseumawe yang telah menjabat selama 3 (*tiga*) periode dari 1987-1993, 1998-2003, dan 2003-2007. Sedangkan Mursyid Yahya adalah Pegawai Negeri di Pemkot Lhokseumawe. Mereka diusung Partai Demokrat. *Keempat*, H. Tarmizi Daud dan Amrizal J. Prang, SH. LLM yang merupakan wiraswasta dan dosen. Jalur yang mereka gunakan adalah perseorangan. *Kelima*, H. Nazaruddin Ibrahim, S.H., M.I.P.S. dan H. Zoelbahry Abubakar, S.E. Nazaruddin adalah staf ahli KIP Aceh Utara, sedangkan Zoelbahry pegawai PT. Bank Mandiri. Mereka pun menggunakan jalur perseorangan. *Keenam*, H. Fuady Sulaiman, ST dan Helmi Musa Kuta, SH. H. Fuadi sulaiman adalah politisi PKS dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) di level provinsi selama 2 (*dua*) periode. Sedangkan Helmi Musa Kuta, SH adalah mantan anggota DPRK Lhokseumawe. Helmi Musa Kuta sekarang menjabat sebagai ketua Partai Daulat Aceh (PDA) Kota Lhokseumawe.

Ketujuh, H. Munir Usman dan Suryadi, SE. MM. H. Munir merupakan calon *incumbent*, ia Walikota Lhokseumawe periode 2007-2012. Suryadi SE, MM yang merupakan wakil Ketua II DPRK Lhokseumawe. Mereka

diusung oleh gabungan partai politik seperti PAN, GOLKAR, PPP, SIRA, DAN PBA. *Kedelapan*, Drs. H. Marzuki Amin, MM dan Drs. H. Hafifuddin, M.Ag. Marzuki amin pernah menjabat Pj Walikota Lhokseumawe selama satu Periode yaitu tahun 1993–1998. Sedangkan wakilnya adalah Pegawai Negeri. Mereka memakai jalur perseorangan. *Kesembilan*, Muhammad Saleh, SE dan Jafar, S.Ag. Calon yang berlatar belakang pegawai swasta dan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Mereka menggunakan jalur perseorangan. *Kesepuluh*, Suaidi Yahya dan Nazaruddin. Suaidi yahya adalah mantan wakil walikota Lhokseumawe periode 2007–2012 yang di-usung melalui jalur independen mendampingi Munir Usman sebagai Walikota Lhokseumawe. Untuk pemilukada Lhokseumawe 2012, Suaidi Yahya yang diusung Partai Aceh, maju sebagai calon Walikota dengan wakilnya Nazaruddin. Keduanya diusung Partai Aceh. *Kesebelas*, Alfian Lukman dan Amri Bin Ibni (ATOEK). Alfian adalah dosen, sedangkan Amir wiraswasta. Mereka bertarung melalui jalur independen.

Pengumuman KIP Lhokseumawe memenangkan pasangan Suadi Yahya dan Nazaruddin. Mereka memperoleh dukungan sebanyak 31.652 atau 39,62% dari total suara sah. Pasangan yang di usung oleh Partai Aceh ini menang mutlak di seluruh kecamatan. Di urutan ke dua di tempati pasangan calon Drs.H. Rachmatsyah,MM dan Drs.H.Mursyid Yahya, M.Pd dengan perolehan suara sebanyak 13,488 suara atau 16,88% dari total suara sah. Urutan ketiga di tempati pasangan calon H.Munir Usman dan Suryadi,SE.MM dengan perolehan suara sebanyak 9,124 suara atau 11,42 % dari total suara sah.

Pemilukada Kota Banda Aceh. Jumlah kandidat yang ikut bertarung sebanyak lima pasangan, dua diantaranya adalah pasangan dari jalur perseorangan. *Pertama*, Zulmaifikar dan Lindawati, S.Pd. Zulmaifikar merupakan pengusaha. Ia adalah Iomisar CV. Konsulindo Utama, PT. Alas Putra, dan CV. Saigon Karya. Sedangkan Lindawati, S.Pd merupakan guru. Mereka menggunakan jalur perseorangan. *Kedua*, H. Aminullah Usman, SE, Ak, MM dan Tgk. H. Muhibban H. M. Hajat. Aminullah merupakan pegawai swasta yang juga aktivis. Ia pernah menjadi manager klub sepak bola Persiraja Banda Aceh dan Direktur Utama PT. Bank BPD Aceh. Wakilnya, aktivis juga politisi. Ia adalah wakil ketua PWNU Banda Aceh sekaligus Anggota DPRK Banda Aceh. Keduanya diusung oleh Partai Golkar, PKS, Partai Daulat Aceh, dan PKB.

Ketiga, Teuku Irwan HT. Djohan, ST dan Tgk. Alamsah, SH. Teuku Irwan adalah aktivis yang juga pengusaha. Ia merupakan direktur utama dari beberapa perusahaan seperti PT. Primerindo Karter, PT. Mega-prima Konstruksi, CV. Primasco, PT. Prima Wisata Raya, PT. Radio Karyaprima Tujuh puluh Rasioniaswara, dan PT. Prima Media Persindo. Tgk. Alamsah merupakan Pegawai Kanwil BPN Provinsi Aceh. Keduanya menggunakan jalur perseorangan. *Keempat*, Ir. H. Mawardi Nurdin, M. Eng., Sc dan Hj. Illiza Sa'aduddin, SE merupakan pasangan *incumbent*. Mawardi adalah walikota sekaligus Ketua DPD Demokrat Provinsi Aceh, Sedangkan Illiza Sa'aduddin adalah wakil walikota dan menjabat sebagai Ketua DPC PPP Kota Banda Aceh. Keduanya diusung oleh Partai Demokrat, PPP, PAN, dan Partai

SIRA. *Kelima*, TB. Herman, SE, MM dan Muhammad Hasan. Latar belakang keduanya adalah wiraswasta. Mereka diusung oleh Partai Aceh.

Berdasarkan hasil penghitungan suara, KIP Banda Aceh menetapkan pasangan incumbent, H. Mawardi Nurdin, M. Eng., Sc dan Hj. Illiza Sa'aduddin, SE, sebagai pemenang. Mereka mendapat 37.598 suara dari total 85.560 suara sah atau 43,9 persen suara. Disusul oleh pasangan H. Aminullah Usman, SE Ak, MM dan Tgk. H Muhibban H. M Hajat yang memperoleh 28.488 suara atau 33 persen.

Pemilukada Kota Kendari dilaksanakan pada 7 Juli 2012. Ada lima pasangan calon yang terlibat dalam persaingan. *Pertama*, DR. Ir. La Ode Muh. Magribi, MT dan H. Rachman Siswanto Latjinta, SE. Latar belakang La Ode Magribi adalah dosen di beberapa kampus di Sulawesi Tenggara seperti Unhalu dan Unsultra. Ia pun pernah menjadi kepala litbang Bappeda dan kepala bidang perumahan dinas tata Kota Kendari. Sedangkan Rachman Siswanto adalah pengusaha BBM, juga wakil ketua DPD II Golkar dan ketua AMPG Kota Kendari. Mereka diusung oleh PKB, Patriot, PKPI, PDP, Republikan, Buruh, PKNU, PIS, Merdeka, PKPB, Kedaulatan, Pelopor, Barnas, PKP, PSI, PPI, dan PPNUI. *Kedua*, DR. La Ode Geo, MS dan Silverius Oscar Unggul, SP. La Ode Geo pernah menjadi kepala badan riset daerah Provinsi Sultra, staf ahli gubernur, dan peneliti di LIPI. Silverius Oscar adalah aktivis. Pernah menjadi koordinator Forest Watch Indonesia region Sultra, direktur Telapak Indonesia, dan direktur eksekutif Jaringan untuk Hutan Sultra, 2004-2006. Mereka melalui jalur independen.

Ketiga, DR. Ir. H. Asrun, M.Eng. Sc dan H. Musaddar Mappasomba, SP, MP. Mereka merupakan pasangan incumbent. Latar belakang keduanya adalah birokrat dan pengusaha. H.Asrun merupakan pengurus Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Sultra, sedangkan H. Musaddar pernah menjadi dosen dan direktur operasional PT. Therma Kendari Raya. Partai besar seperti PAN, PKS, DEMOKRAT, GOLKAR, dan PPP yang mengukung mereka. *Keempat*, Abdul Hasid Pedansa dan Orda Miradwan Silondae, S.Sos. Abdul Hasid merupakan politisi, ia merupakan anggota DPRD Sekretaris PDI Perjuangan Provinsi Sultra. Wakilnya, pengurus Koni Sultra dan Kepala Bidang Pemerintahan Inspektorat Kab. Konawe Selatan. Mereka didukung oleh PDIP, PBR, PPDI. *Kelima*, Drs. H. Tony Herbiansyah, M.Si dan Muh. Yani Kasim Marewa, SE. Tony adalah kepala BKD Sultra juga ketua Pemuda Pancasila Kabupaten Kendari. Muh.Yani adalah Ketua MPC Partai Bulan Bintang Kota Kendari dan Direktur Utama PT. Putra Wirawan Gas Kendari. Partai pengukung mereka adalah PBB, HANURA, GERINDRA.

Pasangan incumbent, DR. Ir. H. Asrun, M.Eng. Sc dan H. Musaddar Mappasomba, SP, MP akhirnya ditetapkan sebagai pemenang dalam Pemilukada. Mereka memperoleh 81.968 atau 56,05 persen suara. Posisi kedua pasangan H.Tony Herbiansyah dan Muh.Yani Kasim yang dipilih oleh 35.054 orang atau 23,97 suara. Ketiga pasangan La Ode Muh.Maghribi dan Rahman Siswanto yang meraih 14.555 atau 9,95 suara.

Pemilukada Provinsi DKI Jakarta diikuti oleh enam pasangan kandidat. *Pertama*, Fauzi Bowo dan Nachrowi

Ramli Fauzi Bowo adalah *incumbent* dan Nachrowi Ramli adalah purnawirawan TNI yang juga Ketua Badan Musyawarah (Bamus) Betawi. Mereka didukung oleh Partai Demokrat, PAN, PKB, Hanura, PBB, Partai Matahari Bangsa, dan Partai Kebangkitan Nasional Ulama. *Kedua*, Hendarji Soepandji dan Ahmad Riza Patria. Hendarji merupakan pensiunan TNI, Ahmad Riza adalah pengusaha. Mereka mengikut pertarungan melalui jalur perseorangan. *Ketiga*, Joko Widodo dan Basuki Tjahaja Purnama. Joko Widodo merupakan Walikota Solo, sedangkan Basuki Tjahaja Purnama anggota DPR RI yang juga pernah menjadi Bupati Belitung. Mereka didukung duet PDI P dan partai Gerindra. *Keempat*, Hidayat NurWahid dan Didik Rachbini. Hidayat adalah politisi PKS, pernah menjadi presiden PKS dan ketua MPR RI, sedangkan Didik Rachbini merupakan Akademisi. PKS yang merjadi pengusung mereka. *Kelima*, Faisal Basri dan Biem T Benjamin. Mereka adalah aktivis dan menggunakan jalur perseorangan. *Keenam*, Alex Nurdinand Nono Sampono. Alex Nurdin adalah Gubernur Sumatera Selatan, sedangkan Nono Sampono adalah purnawirawan TNI. Mereka didukung oleh Partai Golkar.

Pada pemilihan putaran yang dilaksanakan pada 15 Juli 2012, pasangan Joko widodo dan Basuki Tjahaja Purnama unggul. Mereka mendapat 1.847.157 suara atau 42,60 persen. Pasangan Fauzi Bowo dengan Nachrowi Ramli berada diurutan kedua dengan peroleh suara sebanyak 1.476.648 atau 34,05 persen. Karena tidak ada yang memperoleh suara sah lebih dari 50 persen, maka dibuat pemilihan putaran kedua yang hanya diikuti oleh dua pasangan kandidat yang memperoleh suara terbanyak. Pada putaran kedua yang dilaksanakan 20 Sep-

tember 2012, pasangan Joko Widodo dan Basuki Tjahaja Purnama kembali mengungguli pasangan *incumbent*. Mereka memperoleh suara sebanyak 2.472.130 atau 53,82 persen, sedangkan Fauzi Bowo dan Nachrowi Ramli hanya mendapat 2.120.815 atau 46.18 persen. Joko Widodo dan Basuki Tjahaja Purnama akhirnya ditetapkan sebagai gubernur dan wakil gubernur DKI Jakarta periode 2012-2017.

Tabel 4. gambaran umum Pemilukada Langsung di delapan daerah

| Daerah | Waktu | Kandidat Kepala Daerah | Partai Pendukung | Pemenang |
|-----------------|-----------------------|---|--|-------------------------------|
| Kab. Pandeglang | 3 Okt dan 26 des 2010 | Erwan Kurtubi dan Heriyani | Partai Golkar, Demokrat, PKS, PKB, Hanura, PKPB, PPRN, dan PMB | Erwan Kurtubi dan Hj.Heriyani |
| | | Irna Narulita Dimiyati dan Apud Mahfudi | PPP, PDIP, dan PPPI | |
| | | Yoyon Sudjana dan Muhamad Oyim | Independen | |

| | | | | |
|--------------|-----------------|--|--|------------------------------|
| | | Edi Suhaedi dan Aprilia Hedysanty Puteri | Gerindra, PBR, 22 partai non-parlemen | |
| | | Sunarto dan Agus Wahyu Wardhana | Independen | |
| | | Djajat Mujahidin dan Enjat Sudrajat | Independen | |
| Prov. Banten | 22 Oktober 2011 | Atut Chosiyah dan Rano Karno | Partai Golkar, PDIP Hanura, Gerindra, PKB, PAN, PBB, PPNUI, PMB, PDP, PPRN, PKPU, PDS, PKPB, PPD, Partai Merdeka, PNI Marhaen, Partai RepublikaN, Partai | Atut Chosiyah dan Rano Karno |

| | | | | |
|----------------|-----------------------|---|--|----------------------------------|
| | | | Patriot, Partai Penegak Demokrasi | |
| | | Wahidin Halim dan Irna Narulita | Demokrat | |
| | | Jazuli Juwaeni dan Makmun Muzakki | PKS dan PPP | |
| Kab. Kampar | 10 Oktober 2011 | INasrun Efendi dan H. TM. Nizar | Partai Bulan Bintang (PBB), PDK), Partai Buruh, PPNUI, PMB, PDP, PPRN, PKPU, Partai Barnas | Jefry Noor dan Ibrahim Ali |
| | | Burhanudin Huse dan Zulher | Golkar, Hanura, PPP, PKB, PBR, Gerindra, PDI-P | |

| | | | | |
|---------------|---------------------------------|---------------------------------------|--|------------------------------|
| | | Jeffry Noor dan Ibrahim Ali | Partai Demokrat , PAN, PKS | |
| Kota Jayapura | 11 Oktober 2010 dan 18 mei 2011 | Abysarolo dan Rainilda Kaisepo | PNIM, Partai Hanura, PIS, PPD, PDP, Partai Barnas, PPI, PKP, PKDI, dan PPDI; | Benhur Tomimano dan Nur Alam |
| | | Benhur Tomimano dan Nur Alam | PDIP, PKS dan PKPI | |
| | | Musa Yan Yoedan Rustam Saro | Golkar dan PAN | |
| | | Yan Hendrik Hamadi dan Evelyn Ansanai | Demokrat, PBR, PDK, PBB, PMB, PNBKI, PPB, Partai Republik, PKNU, dan PNNUI; | |

| | | | | |
|------------------|--------------|--|--|----------------------------|
| | | Tobias Salossa dan Haryanto | Partai Merdeka, PKB, PPRN, PDS, Partai Gerindra, PPP, Partai Patriot, PSI, dan Partai Pelopor; | |
| | | Pdt. Fredy H dan Sepnyel Ansanai | Perseorangan | |
| | | Hendrik Waromi dan Peneisi Kogoya | Perseorangan | |
| Kota Lhokseumawe | 9 April 2012 | Sofyansyah dan T. Faisal Tjut Ibrahim | Perseorangan | Suadi Yahya dan Nazaruddin |
| | | H.M. Yusuf Ismail Pase dan Mahyeddin Sa'ad | Perseorangan | |

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| | | H. Rachmatsyah dan H. Mursyid Yahya | Partai Demokrat | |
| | | H. Tarmizi Daud dan Amrizal J. Prang | Perseorangan | |
| | | M. Nazaruddin Ibrahim dan H. Zoelbahry Abubakar, | Perseorangan | |
| | | H. Fuadi Sulaiman dan Helmi Musa Kuta | Gabungan Partai Politik dan Partai Politik Lokal (PKS, PDA, PRA, PKP-I, PBB, Patriot Pancasila, Hanura, PIS, PPPI, Gerindra, PPD, dan Partai Buruh) | |
| | | H. Munir Usman dan Suryadi | Gabungan Partai Politik dan Partai Politik Lokal | |

| | | | | |
|-----------------------|-----------------|--|--|---|
| | | | (PAN, Golkar,PPP, SIRA, dan PBA) | |
| | | Drs. H. Marzuki Amin dan Drs. H. Hafifuddin Irsyad | Perseorangan | |
| | | Muhammad Saleh dan Jafar | Perseorangan | |
| | | Suaidi Yahya dan Nazaruddin | Partai Aceh (PA) | |
| | | Alfian Lukman dan Amri Bin Ibni | Perseorangan | |
| Kota Banda Aceh | 9 April 2012 | Zulmaifikar dan Lindawati | Perseorangan | Mawardi Nurdin dan Illiza Sa'aduddin |
| | | H. Aminullah Usman, dan Tgk. H. Muhibban H. M. Hajat | Partai Golkar, PKS, Partai Daulat Aceh, PKB | |

| | | | | |
|--------------|-------------|--|---|-------------------------------------|
| | | Teuku Irwan HT. Djohan dan Tgk. Alamsah | Perseorangan | |
| | | Ir. H. Mawardi Nurdin dan Hj. Illiza Sa'aduddin, | Partai Demokrat, PPP, PAN, Partai SIRA | |
| | | TB. Herman dan Muhammad Hasan | Partai Aceh | |
| Kota Kendari | 7 Juli 2012 | La Ode Muh. Magribi dan H. Rachman Siswanto Latjinta | PKB, Patriot, PKPI, PDP, Republikan, Buruh, PKNU, PIS, Merdeka, PKPB, Kedaulatan, Pelopor, Barnas, PKP, PSI, PPI, PPNUI | H. Asrun dan H. Musaddar Mappasomba |
| | | La Ode Geo dan Silverius Oscar Unggul | Perseorangan | |
| | | DR. Ir. H. Asrun dan H. Musaddar Mappasomba | PAN, PKS, Demokrat, Golkar, PPP | |

| | | | | |
|------------------|---|--|--------------------------------------|---|
| | | Abdul Hasid Pedansa dan Orda Miradwan Silondae | PDIP, PBR, PPDI | |
| | | Drs. H. Tony Herbiansyah dan Muh. Yani Kasim Marewa Fauzi Bowo – Nachrowi Ramli | PBB, Hanura, Gerindra Demokrat | |
| | | Hendardji Soepandji- Ahmad Riza Patria | Perseorangan | |
| Prov. Jakarta | 15 Juli dan 20 Sep- tember 2012 | Joko Widodo – Basuki Tjahaja P | PDI P dan Gerindra | Joko Widodo dan Basuki Purnama |
| | | Hidayat NurWahid – Didik Rachbini | PKS dan PAN | |
| | | Faisal Basri- Biem T Benjamin | Perseorangan | |
| | | Alex Nurdin – Nono Sampono | Golkar | |

BAB IV

TEMUAN MONITORING dan RISET

4.1. Gambaran Umum

Sebagian besar *incumbent* turut bertarung kembali dalam pemilu, sedangkan mereka yang periode menjabatnya sudah dua kali mendorong keluarga atau kader untuk mencalonkan diri. Misalnya di Kabupaten Pandeglang, Dimiyati Natakusuma yang sudah dua kali menjabat mengusung istrinya, Irna Narulita menjadi calon bupati. Contoh lain di Kota Jayapura, Benhur Tomimano yang memenangkan pemilihan didukung oleh walikota sebelumnya, Mr. Kambu.

Dalam delapan pemilu langsung yang diteliti, kandidat kepala daerah dan wakil kepala daerah umumnya lebih dari tiga pasangan. Peserta paling sedikit di Provinsi Banten yang hanya diikuti oleh tiga pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, sedangkan paling banyak dalam pemilu Kota Lhokseumawe dengan sebelas pasangan kandidat

Sebagian besar pemilukada menampilkan kandidat dari jalur independen atau perseorangan, kecuali Provinsi Banten yang semua pesertanya didukung oleh partai politik. Kota Lhokseumawe merupakan daerah yang calon independen/perseorangannya paling banyak. Dari sebelas pasangan yang ditetapkan sebagai kandidat, tujuh diantaranya memakai jalur perseorangan.

Masalahnya, dari delapan daerah tidak satu pun calon dari jalur independen yang memenangkan persaingan. Para pemenang sebagian besar *incumbent* atau pasangan calon yang didukung oleh *incumbent* seperti di Kabupaten Pandeglang, Provinsi Banten, Kota Aceh, Kendari, Lhokseumawe, dan Jayapura. Sedangkan di Kabupaten Kampar, walau Jeffrey Noor bukan *incumbent*, tapi dua periode sebelumnya dia adalah bupati di daerah tersebut. Begitu pula di Jakarta, Joko Widodo dan Basuki Tjahaja Purnama adalah mantan kepala daerah.

Dari delapan pemilukada langsung hanya tiga yang disengketakan ke Mahkamah Konstitusi yaitu Kabupaten Pandeglang, Kota Jayapura, dan Provinsi Banten. Tapi hanya di dua daerah Pandeglang dan Jayapura, MK menyanggulkan permohonan pasangan yang kalah dengan memerintahkan dilakukan pemungutan suara ulang (PSU). Walau pun dalam Pemilukada ulang, pasangan calon yang sebelumnya unggul ternyata malah mendapat tambahan suara dan kembali memenangkan pemilihan.

Tabel 5. Gambaran Umum Pemenang Pemilukada
delapan daerah

| Daerah | Partai Pendukung | Pemenang | Keterangan | Sengketa MK | Jumlah Suara | |
|-----------------|--|--|---|-------------|---------------------|--------------------|
| | | | | | Putaran 1 | Putaran 2 |
| Kab. Pandeglang | Partai Golkar, Demokrat, PKS, PKB, Hanura, PKPB, PPRN, PBB | Erwan Kuriubi dan H.J. Heriyani | Incumbent | Sengketa | 239.510 (43%) | 265.263 (49,62%) |
| Prov. Banten | Partai Golkar, PDJIP, Hanura, Gerindra, PKB, PAN, PBB, PPNUI, PMB, PDI, PPKN, PKPU, PUS, PKPB, PPD, Partai Merdeka, PNI Marhaen, Partai Republikan, Partai Patriot, Partai Penegak Demokrasi | Atul Choshiyah dan Rano Karno | Incumbent | Sengketa | 2.136.035 (49,65 %) | |
| Kab. Kampar | Partai Demokrat, PAN, PKS | Jerry Noo dan Ibrahim Al | Maritan bupati | | 125.231 (45,85%) | |
| Kota Jayapura | PKS dan PDJIP | Benhur Tommy Mano dan Nur Alam | Birokrasi dilukung Walikota lama | Sengketa | 36.769 (29,13%) | 55.753 (40,77%) |
| Kota Lingsar | Partai Aceh | Suadi Yahya dan Nazaruddin | Incumbent | | 31.652 atau 39,62% | |
| Kota Banda Aceh | Demokrat, PPP, PAN, Partai SRA | Mawardi Nurdin dan Iliza Sa'aduddin | Incumbent | | 37.598 | |
| Kota Kendari | PAN, PKS, Demokrat, Golkar, PPP | Dr. I. H. Asnun dan H. Musadder | Incumbent | | 81.968 56,05% | |
| Prov. Jakarta | PDIP dan Gerindra | Mapasomba Joko Widodo dan Basuki Purnama | Walikota Sob dan Maritan Bupati Bangka Belitung | | 1.847.157 (42,00 %) | 2.472.130 (53,82%) |

4.2. Korupsi Pemilukada Langsung

Praktek korupsi dalam pemilukada langsung terjadi pada dua sisi. *Pertama*, sisi penerimaan yang berkaitan dengan aspek pengumpulan modal pemenangan. Pihak yang terlibat adalah pasangan calon (kandidat) kepala daerah dan partai dengan pihak ketiga, terutama pengusaha dan badan usaha. Bentuknya berupa sumbangan haram atau penggunaan sumber daya dan dana negara.

Kedua, sisi belanja atau pengeluaran yang berkaitan dengan proses pemenangan. Dilakukan oleh kandidat, partai, dan tim sukses dengan pemilih dan penyelenggara pemilihan seperti KPUD dan panwas. Bentuk paling umum berupa politik uang (*money politics*), penggunaan sumber daya dan dana negara, sertamembeli atau menempatkan orang-orang kandidat kepala daerah dalam KPUD dan Panwas.

Dalam pemilukada langsung di delapan daerah yang diriset dan dimonitor oleh ICW dan mitra pada tingkat lokal, praktek-praktek tersebut ditemukan. Secara umum modusnya hampir sama dan pelakunya tidak hanya didominasi oleh pemenang pemilihan, tapi juga oleh hampir semua pasangan kandidat melalui partai pendukung dan tim sukses.

4.2.1 Pengumpulan Modal Pemenangan

Sejatinya pemilukada langsung adalah ajang paling demokratis dalam rangka memperpanjang atau mengganti kepemimpinan pada tingkat lokal. Pemilukada langsung merupakan instrumen rakyat. Mereka bisa menggunakan pemilukada sebagai ajang untuk menghukum kepala daerah yang korup dan mempromosikan orang-orang berintegritas untuk menggantikannya.

Walau idealnya pemilukada langsung membuka ruang bagi mereka yang memiliki integritas untuk memimpin, tapi realitasnya tidak sesederhana itu. Kontestasi dalam pemilukada langsung ternyata membutuhkan modal besar. Mereka yang berminat menjadi kepala daerah harus mengeluarkan banyak uang. Bahkan jauh sebelum rangkaian pemilukada dilaksanakan. Di beberapa tempat seperti Provinsi Banten, kandidat kepala daerah sudah mulai membuat persiapan dua tahun sebelum pemilihan dengan melakukan survei popularitas dan merekrut tim pemenangan.

Berdasarkan hasil pemantauan pemilukada langsung di delapan daerah, setidaknya ada tiga fase yang menguras kocek kandidat. *Pertama*, pra-pendaftaran. Umumnya digunakan untuk mendongkrak popularitas. Cara yang paling umum digunakan dalam rangka mempromosikan diri adalah melalui media cetak, elektronik, billboard, dan spanduk. Cara lainnya memperbanyak kegiatan-kegiatan sosial keagamaan. Peningkatan popularitas bukan hanya penting untuk menjaring suara pemilih, tapi juga modal untuk meminta dukungan dari partai politik, terutama bagi mereka yang hendak menggunakan partai sebagai kendaraan untuk maju dalam pemilihan.

Kandidat *incumbent* biasanya lebih beruntung. Mereka memiliki modal APBN dan APBD untuk meningkatkan popularitasnya. Tidak mengherankan apabila satu atau dua tahun menjelang pemilihan mereka menjadi orang yang 'super baik'. Anggaran hibah dan bantuan sosial ditingkatkan beberapa kali lipat, bantuan-bantuan ditebar dimana-mana, kegiatan-kegiatan di dinas atau SKPD yang melibatkan jumlah massa makin banyak.

Contohnya di Provinsi Banten, sebagian besar kegiatan sosialisasi SKPD melibatkan Gubernur Ratu Atut Chosiyah, terutama berkaitan dengan kampanye seperti wajib belajar, kesehatan gratis, dan pembayaran pajak. Hampir semua baligo sosialisasi SKPD di Provinsi Banten menampilkan wajah gubernur. Begitu pula di Jakarta, anggaran dinas untuk pertemuan atau silaturahmi dengan warga dan pertandingan olahraga meningkat setahun menjelang pemilihan. Gambar gubernur pun mulai menghiasai billboard dan spanduk sosialisasi maupun ucapan selamat hari besar nasional dan keagamaan.

Fase kedua, pencalonan. Bagi kandidat yang berminat melalui jalur partai, mereka mesti menyediakan ongkos untuk membeli perahu partai pengusung. Begitu pula bagi mereka yang menggunakan jalur independen atau perseorangan, harus membiayai pengumpulan pernyataan dukungan dan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Jumlahnya pun puluhan hingga ratusan ribu, tergantung pada banyak atau tidaknya penduduk. Selain itu, ada pula kandidat yang mesti membeli pendamping (wakil). Tentu saja yang dicari mereka yang memiliki popularitas tinggi seperti artis.

Fase ketiga, kampanye dan pemungutan suara. Kebutuhan makin meningkat menjelang dan pada saat pemungutan suara terutama dalam rangka meningkatkan popularitas dan elektabilitas. Ada yang digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan halal seperti menyediakan atribut kampanye, operasional tim pemenang, rapat dan pertemuan-pertemuan, debat kandidat, audit laporan dana kampanye, serta mempersiapkan saksi

untuk pemungutan suara. Bisa pula untuk mendanai aktivitas haram. Paling umum ditemukan adalah membeli suara pemilih dan penyelenggara (politik uang).

a. Sumbangan ilegal dan Manipulasi Laporan Dana Kampanye

Salah satu implikasi dari begitu besarnya kebutuhan modal untuk mengikuti dan memenangkan pemilu adalah praktek manipulasi dalam mengumpulkan, mengelola, dan menggunakan modal pemenangan. Sebab, pengumpulan, pencatatan, dan penggunaan anggaran sudah ada aturannya. Kandidat tidak bisa seenaknya mengumpulkan dan menggunakan uang.

Berkaitan dengan modal pemenangan, Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu langsung telah memberi rambu-rambu yang jelas. Ada empat sumber legal kandidat kepala daerah dan wakil kepala daerah mengumpulkan modal pemenangan yaitu sumbangan kandidat, partai politik, badan usaha, dan perseorangan. Untuk sumbangan kandidat dan partai jumlahnya tidak dibatasi, sedangkan sumbangan pihak ketiga ditetapkan batasan maksimal, badan usaha sebesar Rp. 350 juta, perseorangan Rp, 50 juta.

Tujuan pembatasan sumbangan agar modal pemenangan antar-kandidat tidak timpang. Diharapkan dalam proses pertarungan dalam pemilihan akan lebih adil. Pada sisi lain, pembatasan sumbangan dari pihak ketiga pun akan membebaskan kandidat dari jerat sandera para penyumbang kelak ketika terpilih menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala daerah

akan lebih independen dan tidak terbebani hutang sehingga tidak ada yang menagih kebijakan dan proyek kepadanya selain rakyat.

Selain itu dari aspek transparansi, masyarakat sebagai pemilih harus mengetahui bahwa besar kecilnya uang yang dikumpulkan pasangan kandidat kepala daerah sangat berpengaruh signifikan terhadap kemenangan mereka di dalam pemilukada. Karena itulah masyarakat harus mendapat informasi mengenai sumber dana yang diperoleh para kandidat, didapatkan dari sumber yang benar menurut hukum, memiliki identitas yang jelas, dan yang paling utama bukan dari sumber hasil kejahatan seperti korupsi, pencucian uang, dan kejahatan lainnya.

Akan tetapi besarnya kebutuhan dana guna memenangkan pemilihan membuat banyak kandidat menggunakan berbagai cara untuk mengumpulkan modal. Tidak terkecuali cara-cara yang bertentangan dengan aturan seperti memeras dan menerima suap dari pengusaha, mentransaksikan kebijakan, dan mengorupsi dana-dana negara. Dalam pemilukada langsung di pengumpulan modal sama pentingnya dengan proses persaingan agar mendapat dukungan pemilih.

Berdasarkan hasil riset dan pemantauan di delapan daerah, banyak kandidat yang menggunakan uang haram dalam rangka memenangkan persaingan. Bentuknya bisa menerima sumbangan dari pihak ketiga yang melebihi batas maksimal yang telah ditetapkan, sumbangan pihak ketiga yang tidak bersedia membuka identitas, serta hasil korupsi dana APBN dan APBD. Karena itu, dalam setiap pemilukada selalu muncul isu 'bandar' yang menjadi pemodal bagi kandidat.

Pengumpulan modal pemenangan merupakan salah satu faktor yang menyebabkan maraknya korupsi di daerah. Kepala daerah yang mendapat dukungan dana dari pihak ketiga umumnya pengusaha atau badan usaha yang memiliki kepentingan di daerah tersebut akan memprioritaskan para donornya dengan memberi proteksi dan konsesi melalui kebijakan daerah. Contohnya, jika penyumbang kepala daerah adalah pengusaha spesialis APBD, sudah pasti proyek-proyek daerah akan menjadi jatah mereka.

Berdasarkan hasil riset dan monitoring ICW, para penyumbang dari pihak ketiga perorangan (individu) dan badan usaha yang dicantumkan oleh kandidat, terutama *incumbent* rata-rata merupakan spesialis proyek-proyek APBD. Bahkan di Pilkada Kabupaten Pandeglang, Kota Kendari, Kota Jayapura, dan Provinsi Banten, para pengusaha tersebut tidak hanya berkontribusi materi, mereka pun masuk dalam tim pemenangan kandidat.

Di Provinsi Banten, penyokong utama pasangan Ratu Atut Chosiyah dan Rano Karno adalah grup perusahaan PT. Sinar Ciomas dan perusahaan yang kerap memperoleh limpahan proyek dari grup PT. Sinar Ciomas. Begitu pula di Kabupaten Pandeglang, pasangan Erwan Kurtubi dan Hj. Heriyani selain didukung langsung oleh keluarga besar TB. Chasan Sohib (ayah Gubernur Banten Ratu Atut Chosiyah), juga mendapat bantuan dari barisan pengusaha lokal Pandeglang yang tidak mendapat tempat pada era Dimiyati Natakusuma dan kelompok pengusaha jaringan PT. Sinar Ciomas. Pendukung pasangan Erwan Kurtubi dan Hj. Heriyani

antara lain ketua Gapensi H.Wawan Tita dan ketua Kadin H.Juanda.

Sedangkan di Kota Jayapura, salah satu pengusaha pendukung pasangan Benhur Tomimano dan Nur Alam yang didukung oleh walikota dan memenangkan pemilihan adalah Rudy Maswe. Rudy merupakan pengusaha minuman keras yang juga kerap menggarap beberapa proyek dengan dana besar di Kota Jayapura seperti renovasi stadion mandala, pembangunan pasar di teluk, pembangunan gedung olahraga, dan jembatan layang di depan Universitas Cenderawasih.

Tentu saja kandidat atau tim suksesnya tidak akan mencantumkan penyumbang mereka dalam laporan dana kampanye. Selain karena masalah teknis seperti jumlah sumbangan melebihi batas maksimal atau penyumbang tidak bersedia namanya dicantumkan, juga karena masalah politis, kandidat tidak mau ada yang mengetahui siapa pemodal dibelakangnya. Itu sebabnya, perburuan sumbangan haram pasti diikuti oleh manipulasi laporan keuangan.

Berdasarkan hasil monitoring dan kajian ICW, ada beberapa modus yang digunakan kandidat atau tim pemenangannya dalam memanipulasi laporan keuangan. **Pertama, tidak memberikan laporan dana kampanye.** Kandidat tidak menyerahkan laporan dana kampanye kepada KPUD tanpa alasan yang jelas. Karena itu, tidak ada yang mengetahui kandidat tersebut mendapat dukungan pendanaan dari mana dan jumlahnya berapa. Hal tersebut antara lain terjadi dalam pemilukada langsung di Kota Lhokseumawe. Tiga pasangan kandidat yaitu H. Tarmizi Daud dan Amrizal J. Prang, H. Fuady

Sulaiman dan Helmi Musa Kuta, serta Muhammad Saleh dan Jafa tidak memberikan laporan kepada KIP. Sedangkan dalam pemilukada Kota Kendari dua pasangan kandidat melakukan hal yang sama yaitu Hasid Pidansa dan Orda Miradwan Silondae dan Tony Herbiansyah dan Muh. Yani Kasim Marewa.

Kedua, tidak mencantumkan sumbangan dalam laporan dana kampanye. Cara tersebut digunakan hampir semua kandidat. Tujuannya untuk menyembunyikan penyumbang-penyumbang mencurigakan, atau penyumbang dengan nilai sumbangan melebihi batas maksimal yang telah ditetapkan dalam aturan. Bisa pula, kandidat tidak menginginkan donatur mereka diketahui oleh lawan politik maupun publik.

Dalam laporan dana kampanye pemilukada langsung di delapan daerah, kandidat dan tim pemenangan tidak mencantumkan seluruh penerimaan dan pengeluaran mereka. Malah banyak diantaranya yang tidak masuk akal. Sebagai contoh di Kota Kendari, ada pasangan kandidat yang melaporkan modal persaingannya hanya Rp. 1 juta dan kandidat yang menang total penerimaan dan pengeluarannya tidak lebih dari Rp. 50 juta. Hal yang sama terjadi di Kabupaten Pandeglang, pemenang pemilukada Erwan Kurtubi dan Hj. Heriyani mengaku tidak menerima sumbangan dari pihak ketiga. Modal pemenangan berasal dari kantong mereka sendiri sebesar Rp. 500 juta.

Padahal jika dibandingkan dengan kegiatan pemenangan mereka, mulai dari pra-kampanye, kampanye, hingga pemilihan angka yang dicantumkan dalam laporan dana kampanye sangat tidak realistis. Untuk

Pemilukada Pandeglang, uang yang dihabiskan oleh pasangan Erwan Kurtubi dan Hj. Heriyani sebelum kegiatan kampanye bisa lebih dari Rp. 500 juta, untuk menyebar baligo, spanduk, membayar tim pemenangan, ataupun membeli perahu partai politik.

Cara lain yang digunakan untuk menutupi nama penyumbang adalah dengan memasukan semua sumbangan atas nama pasangan kandidat kepala daerah. Ini merupakan cara aman untuk menyembunyikan penyumbang, karena dalam aturan, tidak ada batas maksimal sumbangan dari pasangan kandidat. Hal tersebut misalnya terjadi dalam Pemilukada di Kabupaten Kampar. Sumber penerimaan dalam laporan dana kampanye pasangan pemenang, Jefri Noer dan Ibrahim hanya berasal dari mereka sebesar Rp. 892.200.00. Tidak ada sumbangan dari pihak lain seperti partai pengusung, badan usaha, maupun perorangan (individual).

Kasus serupa terjadi dalam pemilukada Kota Kendari, pasangan DR. Ir. Asrun, M.Eng, Sc dan H. Musaddar Mappasomba, SP yang menjadi pemenang dalam pemilihan hanya mencantumkan nama mereka dalam laporan dana kampanyenya. Dalam Pemilukada Kota Lhokseumawe, beberapa pasangan hanya mencantumkan sumbangan dari mereka sendiri sebagai satu-satunya sumber penerimaan dana kampanye. Di antaranya pasangan Yusuf Ismail Pase dan Mahyeddin Saad yang mengaku total modal persaingan mereka hanya sebesar Rp.78.988.944

Tabel 6. gambaran dana kampanye pemenang pemilukada di delapan daerah

| Daerah | Pemenang | Sumber Penerimaan* | | | | Total |
|------------------------------|--|--------------------|--------|---------------|---------------|---------------|
| | | Calon | Partai | Perseorangan | Badan hukum | |
| Kab. Pandeglang Prov. Banten | Erwan Kurtubi dan Hj.Heriyani Atut Chosiyah dan Rano Kaimo | 500.000.000 | | | | 500.000.000 |
| Kab. Kampar | Jefry Noor dan Ibrahim Ali | 1.000.000.000 | | 50.000.000 | 7.500.000.000 | 8.550.000.000 |
| Kota Lhokseumawe | Suadi Yahya dan Nazaruddin | 892.200.000 | - | - | - | 892.200.000 |
| Kota Banda Aceh | Mawardi Nurdin dan Iliza Sa'aduddin | 219.500.000 | | 179.950.000 | | 401.959.07 |
| Kota Kendari | Dr. Jr. H. Asrun dan H. Musaddar Mappasomba | 1.308.000.000 | | 177.000.000 | 413.438.600 | 1.898.438.600 |
| Prov. Jakarta | Joko Widodo dan Basuki Purnama | 50.000.000 | - | - | - | 50.000.000 |
| | | 1.342.800.000 | | 2.618.900.000 | 650.000.000 | 4.611.700.000 |

Ketiga, penyumbang fiktif. Dalam laporan dana kampanye, kandidat kepala daerah dan tim suksesnya mencantumkan nama perusahaan atau perseorangan sebagai donatur mereka. Padahal donatur yang namanya dicantumkan dalam laporan dana kampanye kandidat ternyata tidak ada atau tidak mengakui telah menyumbang. Sebagai contoh, dalam Pemiluakada di Kota Banda Aceh, pasangan kandidat walikota Zulmaifikar dan Lindawati mengaku disumbang oleh Faisal Iskandar sebesar Rp. 2.000.000. Tapi setelah dikonfirmasi, penyumbang mengaku tidak pernah memberi sumbangan kepada pasangan Zulmaifikar dan Lindawati.

Sedangkan dalam laporan dana kampanye kandidat dalam pemiluakada di DKI Jakarta, ICW menemukan penyumbang tanpa identitas dan tanpa alamat untuk pasangan *incumbent* Fauzi Bowo dan Nachrowi Ramli total senilai Rp. 734 juta. Juga sumbangan barang tanpa disertai keterangan yang jelas untuk pasangan Alex Nurdin dan Nono Sampono dengan total sebesar Rp. 3.362.900.000

Keempat, manipulasi penyumbang. Walau pasangan kandidat dan tim sukses mencantumkan nama penyumbang dalam laporan dana kampanye, tapi setelah ditelusuri daftar alamat penyumbang yang dilaporkan ternyata dimanipulasi. Modusnya adalah "alamat palsu", alamat penyumbang (perseorangan dan badan usaha) yang dicantumkan dalam laporan dana kampanye ternyata tidak ada, alamatnya ganda, alamat ada tapi perusahaan penyumbang tidak ada, dan alamat penyumbang tidak jelas.

Sebagai contoh dalam Pemiluakada Provinsi Banten salah penyumbang pasangan Ratu Atut Chosiyah dan

Rano Karno adalah PT Priangan Jaya Persada dan PT Kidemang Putra Prima dengan alamat Komplek Kidemang Blok F nomor 8, Kota Serang, Banten. Tapi setelah dicek, ternyata yang ada di alamat tersebut hanyalah sebuah rumah kosong berlantai dua dan sudah tidak layak untuk ditempati. Penyumbang lain adalah PT Mitra Karya Rattan yang beralamat di jalan Tebet Timur Raya nomor 50 A, Jakarta Selatan. Alamat yang dicantumkan oleh tim sukses pasangan Ratu Atut dan Rano Karno adalah tempat yang dimiliki oleh seorang dokter umum, di sebelah rumah itu, nomor 51 adalah kantor penghubung pemerintah Provinsi Banten

Selain itu, terdapat pula perusahaan penyumbang yang alamatnya tidak ada senilai Rp. 1,2 milyar antara lain dari PT.Palugada Mandiri, PT Trina Lestari, CV Bangun Cipta Persada, CV Karindo Raya, PT Ramaditya, dan PT Bara Cipta Nusa Pala. Juga ditemukan beberapa perusahaan penyumbang yaitu PT Waliman Nugraha Jaya, PT Bintang Raya Putra, CV Cristal Utama, PT Priangan Jaya Persada, dan PT Kidemang Putra Prima yang beralamat sama, Puri Serang Hijau Blok L4 no 12 Kota Serang.

Sedangkan dalam Pemilukada di DKI Jakarta, laporan dana kampanye semua kandidat gubernur dan wakil gubernur, tidak terkecuali pasangan pemenang Joko Widodo dan Basuki Tjahaja Purnama ternyata juga bermasalah. Dalam daftar penerimaan, terdapat penyumbang yang tidak memiliki identitas dan tanpa alamat atau penyumbang yang dicantumkan memiliki identitas, tapi alamatnya tidakada.

Kelima, penyumbang yang tidak memiliki kemampuan menyumbang. Banyak pasangan kandidat yang menggunakan modus ini. Memasukan 'orang miskin' sebagai penyumbang, bahkan beberapa di antaranya jumlah sumbangan yang diberikan di luar akal sehat. Misalnya di Provinsi Banten, salah satu penyumbang pasangan *incumbent* adalah Yusuf Supriyadi dari PT ACDA Mandiri yang beralamat di Komplek Puri Serang Hijau Blok G5-14 Kota Serang. Setelah ditelusuri Yusuf ternyata bukan direktur atau pemilik perusahaan tersebut, tapi sopir pribadi salah satu pejabat di dinas kesehatan Provinsi Banten.

Keenam, perusahaan/badan usaha yang menjadi penyumbang tidak memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) yang menjadi persyaratan dalam menyumbang. Dalam pemilukada Provinsi Jakarta, sebanyak 610 sumbangan individu senilai Rp. 27.650.000.000 dan satu badan hukum senilai Rp. 100.000.000 untuk pasangan Fauzi Bowo dan Nachrowi Ramli tidak mencantumkan NPWP. Sedangkan di Provinsi Banten, beberapa perusahaan penyumbang pasangan Ratu Atut dan Rano Karno seperti CV Kristal Utama, PT Kidemang Putra Prima, PT Palugada Mandiri, PT Trias Jaya Perkasa, PT Trina Lestari, CV Bangun Cipta Persada, CV Karindo Raya, PT Ramaditya, dan PT Bara Cipta Nusa Pala yang jumlah sumbangannya rata-rata di atas seratus juta rupiah juga tidak mencantumkan NPWP.

Masalah lain yang ditemukan berkaitan dengan aspek teknis. Berupa kepatuhan kandidat dalam memberikan laporan. Banyak kandidat yang terlambat menyampaikan laporan kepada KPUD/KIP. Selain itu,

kandidat dan tim sukses tidak memberi penjelasan atas transaksi yang dilaporkan. Mereka hanya menyatakan kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan Perundang-undangan. Padahal nilai kegiatannya sangat besar. Temuan lainnya adalah tidak konsistEN dalam pencatatan. Misalnya, pada awal laporan RKDK nama perusahaan PT. A tapi pada laporan akhir dana kampanye diubah menjadi CV.B. (*Lihat tabel 7*)

Tabel 7. Modus Manipulasi Laporan Dana Kampanye

| Aspek Penilaian | Keterangan |
|------------------|--|
| Aspek Kepatuhan | <p>Tidak melaporkan rekening khusus dana kampanye Pada laporan awal RKDK nama alamat penyumbang sama. Namun pada laporan akhir RKDK didapati perubahan pada identitas alamatnya. Sedangkan nama perusahaan, NPWP, nomor kontak (no hp) tetap.</p> <p>Laporan hasil audit dana kampanye kandidat tidak diumumkan ke publik oleh KPU</p> <p>Seluruh penerimaan dana kampanye tidak disampaikan melalui RKDK akan tetapi diberikan langsung kepada tim pemenangan pasangan calon sehingga RKDK hanya memiliki saldo awal pada saat pembukaan rekening</p> <p>Transaksi tidak melalui Rekening Khusus Dana Kampanye (RKDK)</p> <p>Tidak ada transaksi melalui Rekening Khusus Dana Kampanye (RKDK) sehingga saldo akhir RKDK sama seperti saldo awal pembukaan rekening</p> <p>Tidak mencairkan nama penyumbang pihak ketiga</p> |
| Sisi Penerimaan | <p>Nama Perusahaan yang fiktif</p> <p>Penyumbang pihak ketiga melebihi batas maksimal</p> <p>Penyumbang tidak mempunyai kemampuan ekonomi untuk menyumbang</p> <p>Penyumbang tidak mengakui telah menyumbang</p> <p>Penyumbang mengaku menyumbang tetapi tidak dapat menunjukkan bukti</p> <p>Penyumbang menyumbang tidak sesuai dengan nominal yang dilaporkan</p> <p>Penyumbang tidak memiliki KPT dan NPWP</p> <p>Alamat penyumbang palsu</p> <p>Alamat penyumbang tidak jelas.</p> <p>Penyumbang yang mempunyai alamat yang sama</p> <p>Sumber dan nama penyumbang berubah-ubah (awal laporan RKDK nama perusahaan Atapi pada laporan akhir dana kampanye diubah menjadi "CV.A"</p> <p>Tidak ada penjelasan kegiatan, hanya dengan menyatakan "Kegiatan lain yang tidak melanggar Peraturan Perundang-undangan"</p> <p>Laporan nilai belanja berbeda dengan riil belanja (pengeluaran)</p> |
| Sisi Pengeluaran | |

b. Penggunaan Sumber Dana Negara (APBN dan APBD)

Salah satu sumber modal pemenangan kandidat kepala daerah-terutama *incumbent*- adalah dana APBN dan APBD provinsi/kabupaten/kota. Upaya menggunakan sumber dana untuk mendukung kepentingan kandidat biasanya telah dilakukan satu atau dua tahun menjelang pemilihan. Faktor inilah yang juga turut berkontribusi atas kemenangan *incumbent* atau calon yang didukungnya dalam pilkada.

Biasanya, intervensi *incumbent* sudah sejak dalam perencanaan anggaran. Dinas atau SKPD sebagai pengusul dan pengguna anggaran diminta atau dipaksa agar memperbanyak program atau kegiatan yang dapat mendukung terpilihnya kembali *incumbent*. Cara mengintervensi ada yang langsung, ada pula yang secara tidak langsung. Kepala daerah mengumpulkan kepala dinas dalam rangka mengkondisikan program/kegiatan agar dapat digunakan untuk mendukung kepentingan pemenangnya. Tentu saja, mereka yang tidak menjalankan instruksi akan terancam hukuman seperti mutasi atau tidak diberi jabatan strategis.

Akibat intervensi *incumbent* program dan kegiatan dalam APBN/APBD/CSR menjelang pemilihan, termasuk di delapan daerah yang dimonitor biasanya 'berbau' politik. Paling jelas terlihat adalah kuantitas iklan layanan masyarakat di berbagai media yang dibuat oleh SKPD makin bertambah. Sudah pasti yang akan menjadi bintang iklannya adalah *incumbent* sebagai kepala daerah.

Di Provinsi Banten, Biro Humas Pemerintah Provinsi Banten mengalokasikan sebesar Rp 6,2 miliar yang

digunakan sebagai dana pencitraan provinsi. Dana tersebut disebar untuk belanja promosi dan publikasi di berbagai media cetak dan elektronik lokal maupun nasional antara lain untuk mendorong adanya liputan khusus dan advetorial mengenai keberhasilan provinsi Banten. Sedangkan Dinas Pendapatan dan Keuangan Daerah (DPKAD) mengalokasikan anggaran sebesar Rp 1,1 miliar untuk iklan di televisi dan memasang sebanyak dua belas billboard di seluruh kabupaten/kota di Banten. Tentu saja iklan dan billboard menampilkan gambar Ratu Atut Chosiyah sebagai Gubernur Banten. Parahnya lagi isi pesan iklan layanan jauh lebih kecil dibanding gambar gubernursehingga tidak jelas lagi yang sedang disosialisasikan dinas program atau Ratu Atut.

Tidak hanya Banten, hal serupa juga terjadi di Provinsi DKI Jakarta, Aceh, Lhokseumawe, dan Kendari. *Incumbent* tidak melewatkan satu pun sosialisasi program populis yang digulirkan pemerintah dan pemerintah daerah seperti pendidikan dan kesehatan gratis. Ada yang caranya sopan tidak menampilkan gambar atau gambarnya kecil, tapi isi iklan dibuat sama dengan tema dan janji kampanye *incumbent*. Tapi ada pula yang kasar, gambar *incumbent* hampir mengisi semua ruang billboard.

Selain untuk iklan, di beberapa daerah, dana APBN dan APBD juga bisa menjadi alat penekan bagi kelompok yang tidak mendukung *incumbent*. Biasanya kelurahan dan kecamatan yang dianggap oposan, proses pencairan anggaran akan dipersulit. Contohnya di Kabupaten Pandeglang, dana *fresh money* untuk desa-desa yang dianggap tidak mendukung bupati tidak dicairkan atau pencairannya dibuat terlambat. Cara yang sama dilakukan Gubernur

Banten dalam pemilukada provinsi. Sebanyak 40 desa di Pandeglang yang dianggap tidak loyal terhadap gubernur atau tidak mendukung pencalonan Ratu Atut ditahan jatah fresh money Rp 50 juta/tahun. Tapi bagi mereka yang mau 'bertobat' dan bersedia dibina agar menjadi pendukung gubernur, pemerintah akan segera mencairkan dana.

Tidak hanya dana APBD, dana APBN atau APBD provinsi (untuk pemilukada pada tingkat kabupaten/kota) juga kondisikan agar berkontribusi bagi kepentingan pemenangan *incumbent*. Bahkan ada daerah yang menyulap dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) yang sejatinya langsung diberikan kepada warga menjadi modal pemenangan *incumbent*. Di Kabupaten Pandeglang, dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) yang berasal dari Bank Jawa Barat dan Banten (BJB) digunakan *incumbent* untuk membeli sarung dengan tambahan gambar dan atribut kampanyenya. Sarung-sarung tersebut kemudian dibagikan kepada aparat desa, tokoh-tokoh masyarakat dan agama di Kabupaten Pandeglang menjelang hari raya Idul Fitri.

Secara umum penggunaan dana APBN/APBD/CSR diarahkan untuk dua tujuan. *Pertama*, peningkatan popularitas *incumbent*. Selain membintangi semua iklan layanan masyarakat dinas/SKPD, cara lainnya dalam setiap seremoni pemberian atau pelaksanaan program/proyek bupati/walikota/gubernur meminta agar dirinya atau tim sukses dari politisi atau birokrasi dilibatkan, terutama proyek-proyek populis seperti pendidikan dan kesehatan gratis atau pembangunan/perbaikan gedung milik publik dan jalan raya.

Sebagai contoh di Provinsi Banten, menantu Ratu Atut, yang juga Wakil Ketua DPRD Kota Serang Adde Rossi Khoerunissa terlibat dalam pembagian bantuan dana stimulan dari APBN sebesar Rp 10 juta untuk rehabilitasi rumah tidak layak huni (RTLH). Tidak hanya itu, ia pun mengimbuu agar penerima bantuan memilih gubernur dan wakil gubernur yang sudah memberikan bantuan bukan hanya iming-iming. Hal yang sama dilakukan oleh Kepala Dinas Sosial Kota Serang Syamsuri Dahlan. Dalam acara pemberian bantuan meminta agar para penerima bantuan menggunakan hak pilih dengan mendukung *incumbent*.

Tujuan kedua, modal pemenangan. Dana APBN/APBD secara langsung diarahkan untuk mendukung pemenangan. Berbeda dengan tujuan pertama, alokasi anggaran masih dikelola oleh SKPD/dinas. Dalam tujuan kedua, alokasi dana APBN/APBD secara langsung masuk ke kantong tim sukses yang telah dibentuk *incumbent*. Di Banten misalnya, gubernur memberikan dana hibah kepada lembaga-lembaga milik keluarganya seperti anak, suami, ipar, dan menantu. Juga ditemukan penerima fiktif dan jumlah uang yang diterima oleh lembaga lebih sedikit dibanding pagu yang telah ditetapkan. Selain itu, ICW pun menemukan penggunaan dana Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Banten untuk pembuatan atribut kampanye berupa kaos bergambar pasangan *incumbent*.

Karena itu, dalam temuan monitoring di delapan daerah, selain anggaran yang dikelola oleh SKPD, alokasi yang juga paling rawan dibajak oleh *incumbent* adalah dana hibah dan bantuan sosial. Kedua program

tersebut digunakan untuk meningkatkan popularitas sekaligus modal politik. Tidak mengherankan apabila alokasi dana hibah dan bantuan sosial meningkat beberapa kali lipat menjelang pemilukada langsung. Padahal keduanya, baru bisa digulirkan jika semua urusan wajib sudah terpenuhi.

Selain di Provinsi Banten dana hibah dan bansos dialirkan kepada lembaga yang dipimpin oleh keluarga dan jaringan politik gubernur, hal serupa juga terjadi di Kota Banda Aceh dan Lhokseumawe. Beberapa temuannya antara lain, lembaga-lembaga yang dekat dengan kepala daerah mendapat anggaran dari beberapa pos bansos karena dianggap mewakili banyak kategori seperti keagamaan, sosial, dan kepemudaan. Bantuan juga mengalir untuk mendukung partai politik, beberapa lembaga mendapat dana hibah dan bansos sekaligus, dan bansos digunakan untuk kegiatan kampanye *incumbent*.

Sedangkan di Provinsi Jakarta, alokasi dana hibah bertambah tiga kali lipat menjelang pemilihan. Pada tahun 2010, pemerintah daerah hanya mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 433.653.000.000 tapi meningkat menjadi Rp. 1.367.244.871.416 pada tahun 2012. Selain mengalirkan kepada kelompok-kelompok pendukung, gubernur pun memberi kelompok-kelompok keagamaan seperti majlis ta'lim, silaturahmi, dan kelompok pengajian. Tapi berdasarkan penelusuran ICW, tidak semua lembaga yang masuk dalam daftar penerima ada, Ditemukan pula lembaga fiktif atau beralamat ganda.

Tabel 8. Modus penggunaan sumber dana negara untuk pemilkada

| Fase Penganggaran | Bentuk Program /Kegiatan |
|--------------------------|---|
| Perencanaan | Memperbanyak program iklan layanan masyarakat di media cetak dan elektronik |
| | Meningkatkan alokasi program sosialisasi dan koordinasi dengan warga, tokoh agama, tokoh masyarakat |
| | Menambah berbagai kejuaraan yang biasanya diberi embe l-em bel nama kepala daerah |
| | Meningkatkan alokasi dana hibah dan bantuan sosial |
| | <i>Me-mark down</i> dana retribusi untuk modal pemenangan |
| Penggunaan | <i>Incumbent</i> terlibat dalam pembagian program atau peresmian gedung /jalan/fasilitas publik lainnya seraya minta dukungan |
| | Mengklaim anggaran dari sumbangan <i>incumbent</i> |
| | Mengalokasikan dana hibah dan ban sos ke kelompok pendukung, keluarga, dan tokoh agama/masyarakat |
| | Meminta agar sekolah membuat baligo <i>incumbent</i> dari dana BOS |
| | Menahan anggaran bagi desa/kelurahan yang bukan pendukung |
| | Meminta <i>kick back</i> dana <i>fresh money</i> |
| | Memakai dana CSR a tribut kampanye |
| | Penggunaan dana APBD untuk pembuatana tribut kampanye |

Cerita Box 1. Penggunaan Sumber Dana Negara

Dana Hibah Banten

Tahun 2011 menjelang pemilihan gubernur dan wakil gubernur, Pemerintah Daerah Provinsi Banten mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 340 milyar untuk hibah dan Rp. 51 milyar untuk program bantuan sosial (bansos). Hibah disalurkan kepada 221 organisasi dan forum yang dibentuk masyarakat maupun instansi negara. Sedangkan bansos disebarkan kepada 160 lembaga. Tidak hanya itu, dalam APBD P gubernur rupanya mengajukan anggaran tambahan untuk hibah sebesar Rp.60,6 miliar dan bansos sebanyak Rp.27,7 miliar. Dalam tiga tahun terakhir, perkembangan alokasi dana hibah dan bansos Provinsi Banten terus mengalami peningkatan. Kenaikannya sangat fantastis. Pada tahun 2009, total dana hibah dan bantuan sosial sebesar Rp. 74 milyar. Tapi pada 2011 atau menjelang pemilihan kepala daerah (Pemilukada) provinsi meningkat menjadi Rp. 391 milyar.

Masalahnya, dalam proses dan penetapan penerima hibah dan bansos Provinsi Banten prosedur tersebut tidak dijalankan. Proses penentuan penerima tertutup dan tidak sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan dalam berbagai peraturan mengenai hibah dan bansos. Bahkan anggota DPRD Provinsi Banten mengaku kesulitan mendapat alamat penerima hibah dan bansos. Padahal menurut mereka terdapat puluhan yayasan atau lembaga yang menjadi penerima dana hibah mencurigakan karena tidak dikenal oleh masyarakat (<http://www.kontak-banten.com/2011/08/dewan-kesulitan-dapat-alamat-penerima.html>).

Selain itu, dari 160 penerima dana bansos, pemerintah daerah hanya mencantumkan 30 nama lembaga atau kepanitiaan. Itu pun tidak didukung dengan alamat yang jelas. Sedangkan sisanya, sebanyak 130 penerima atau 81,3 persen hanya ditulis 'bantuan sosial daftar terlampir'. Berdasarkan hasil uji petik yang dilakukan *Indonesia Corruption Watch*,

ditemukan empat dugaan penyimpangan dalam program dana hibah dan bantuan sosial Provinsi Banten tahun 2011 yang diduga digunakan untuk kepentingan modal politik dan peningkatan popularitas *incumbent* yaitu:

Lembaga penerima hibah fiktif. Berdasarkan hasil uji petik yang dilakukan oleh ICW, secara keseluruhan paling tidak ada sepuluh lembaga penerima hibah yang diduga fiktif yang tersebar di beberapa daerah di Banten. Total anggaran yang dialokasikan kepada sembilan lembaga tersebut sebesar Rp. 4,5 miliar.

Lembaga penerima hibah yang alamatnya sama. Dalam daftar penerima hibah juga ditemukan nama penerima yang tidak jelas dengan alamat yang sama. Setidaknya ada delapan penerima hibah yang memiliki alamat sama yaitu jalan Brigjend KH Syam'un No.5 Kota Serang dan empat lembaga dengan alamat sama yaitu jalan Syekh Nawawi Albantani Palima Serang. Total alokasi anggaran untuk dua belas lembaga tersebut mencapai Rp. 28,9 miliar. Masing-masing lembaga yang beralamat di jalan Brigjend KH Syam'un No.5 Kota Serang sebesar Rp. 22.550.000.000 dan empat lembaga yang beralamat di jalan Syekh Nawawi Albantani Palima Serang sebesar Rp. 6.400.000.000.

Aliran dana ke lembaga yang dipimpin keluarga gubernur. Dana hibah Provinsi Banten ternyata banyak yang didistribusikan kepada lembaga-lembaga yang dipimpin oleh keluarga gubernur mulai dari suami, kakak, anak, menantu, dan ipar. Misalnya dewan kerajinan nasional daerah (Dekranasda) menerima hibah sebesar Rp.750 juta. Dekranasda dipimpin oleh suami Ratu Atut Chosiyah yang juga anggota DPRD Banten, Hikmat Tomet. Total dana hibah yang masuk ke lembaga yang dipimpin oleh keluarga gubernur mencapai Rp. 29,5 miliar.

| Nama Organisasi | Hubungan Organisasi dengan Ratu Atut | Anggaran |
|--------------------------------------|--|-----------------|
| KNPI prov. Banten | Ketua : Aden Abdul Khalik, merupakan Adik tiri-ipar) | 1.850.000.000 |
| Tagana Banten | Ketua : Andhika Hazrumy (anak Ratu Atut) | 1.750.000.000 |
| PMI Banten | Ketua : Ratu Tatu Chasanah (Adik Ratu Atut) | 900.000.000 |
| PW GP Ansor | Bendahara :Andhika Hazrumy (anak) | 550.000.000 |
| KONI Banten | Ketua : Ady Surya Darma (Politisi Golkar/Partai Incumbent) | 15.000.000.000 |
| Himpaudi Banten | Ketua : Ade Rossi (Menantu) | 3.500.000.000 |
| P2TP2A | Ketua : Ade Rossi (Menantu) | 1.500.000.000 |
| GW KS | Ketua : Ratu Tatu Chasanah (Adik Ratu Atut) | 700.000.000 |
| Karang Taruna | Ketua : andhika Hazrumy (anak Ratu Atut) | 1.500.000.000 |
| Dekranasda | Ketua : Hikmat Tomet (Suami Ratu Atut) | 750.000.000 |
| Dekopinwil | Ketua : Ratu Tatu Chasanah (Adik Ratu Atut) | 200.000.000 |
| Forum Paguyuban Banten Bersatu | Ketua : Ratu Tatu Chasanah (Adik Ratu Atut) | 500.000.000 |
| IMI Banten | Ketua : Tb. Haerul Jaman (Adik Ratu Atut) | 200.000.000 |
| Koalisi Politisi Perempuan Indonesia | Ketua : Ratu Tatu Chasanah (Adik Ratu Atut) | 200.000.000 |

Dana hibah tidak utuh. Temuan lain adalah jumlah dana hibah yang diterima oleh lembaga tidak sesuai dengan pagu yang ditetapkan oleh dinas pengelolaan keuangan dan asset daerah Provinsi Banten. Contohnya, lembaga kajian sosial dan politik (Laksospol) Kabupaten Pandeglang. Dalam daftar DPKAD lembaga tersebut memperoleh hibah sebesar Rp. 500 juta, tapi dalam surat pernyataan ketua Laksospol Ayie Erlangga, mereka hanya menerima hibah dari provinsi sebesar Rp. 35 juta.

Sebagian Besar Penerima Bantuan Sosial Tidak Jelas. Pemerintah Provinsi Banten mengalokasi anggaran bantuan sosial sebesar Rp. 51 miliar. Akan tetapi dari 160 penerima dana bantuan sosial, pemerintah daerah Banten hanya mencantumkan 30 nama lembaga atau kepanitiaan dan tidak didukung oleh alamat yang jelas. Sedangkan sisanya, sebanyak 130 penerima atau 81,3 persen penerima bantuan sosial hanya ditulis 'bantuan sosial daftar terlampir'.

c. Penggunaan kekuasaan dan Fasilitas Negara

Tidak hanya menumpang menjadi artis iklan layanan di SKPD/Dinas, *incumbent* pun menggunakan kekuasaan dan berbagai fasilitas publik untuk kepentingan pemenangannya. Mulai dari kendaraan dinas, gedung pemerintahan, hingga acara-acara kedinasan. Pelakunya bukan hanya *incumbent* secara langsung, tapi juga tim sukses, partai pengusung, atau birokrasi yang menjadi pendukung. Padahal fasilitas-fasilitas negara mestinya digunakan untuk melayani masyarakat tanpa memandang golongan, suku, agama, dan segala bentuk perbedaan lain, termasuk pilihan saat pemilihan kepala daerah.

Sebagai contoh di Kota Lhokseumawe, setelah mendaftarkan diri sebagai wakil walikota, mendampingi Munir Usaman, Suryadi SE, asih menggunakan mobil dinas dalam pertemuan-pertemuan terkait kegiatan pemilukada. Suryadi SE, MM masih memanfaatkan posisinya sebagai Wakil ketua II DPRK Lhokseumawe untuk menguasai dua unit mobil dinas yaitu Honda CRV dengan nomor polisi BL 12 NN dan Toyota Fortuner G LUX AT dengan nomor polisi BL 249 N.

Lebih parah lagi di Provinsi Banten, gubernur menyatakan hanya cuti pada malam hari. Karena itu, kegiatan untuk kepentingan pemilihan dilakukan pada malam hari, sedangkan siang hari merupakan kegiatan dinas. Kenyataannya, hampir dalam semua aktivitas Ratu Atut Choisyah menjelang pemilihan digunakan untuk kepentingan pemenangan. Makin menjadi ketika memasuki tahapan pemilihan, terutama kampanye. Berbagai fasilitas daerah digunakan untuk gubernur sebagai *incumbent*.

Sebagai contoh dalam kampanye di Pandeglang, satu unit Damkar milik Satpol PP Pandeglang lengkap dengan regu pemadam sekitar 10 orang berseragam lengkap menyemprotkan air kepada peserta kampanye pasangan *incumbent*. Kendaraan ambulan milik Dinkes Banten dan Kabupaten juga ada diarena kampanye. Selain itu, mobil dinas milik Pemprov Banten A 486 Digunakan untuk mengangkut atribut kampanye antara lain stiker/atribut, kalender, sajadah, mukena, Alqur'an untuk dibagikan kepada warga desa pada saat kunker Gubernur Banten. Juga penggunaan mobil dinas untuk membagi-bagikan mie instan, sajadah, kerudung kepada

ratusan warga. Selain itu, sekda Banten yang meng-himbau seluruh jajaran pemerintahan memasang spanduk dan umbul-umbul di sekitar lingkungan kantor masing-masing dengan tema yang sama dengan tema kampanye Ratu Atut dan Rano Karno yaitu "Dengan Semangat HUT ke-11 Provinsi Banten Kita Teruskan Pembangunan Menuju Rakyat Banten Sejahtera Berlandas-kan Iman dan Taqwa" .

Di Jakarta, buku pendamping dan lembar kerja siswa (LKS) berisi sosialisasi dan ajakan untuk memilih *incumbent*. Tidak hanya kepada murid SMA/ sederajat yang merupakan pemilih pemula, tapi juga keluarga peserta didik melalui pertanyaan yang harus diisi oleh keluarga. Temuan lain adalah, pegawai kelurahan Kapuk Kecamatan Kalideres mengintimidasi ibu-ibu yang membuat SKTM untuk Jamkesmas Gakin. Pegawai kelurahan mengancam tidak memberikan SKTM apabila tidak memilih Foke. Program Jamkesmas Gakin diklaim sebagai program Foke. Selain itu, pegawai Sudin Kesehatan Jakarta mengklaim program Jamkesmas Gakin adalah program Foke dan Nara. Mereka menanyakan pilihan pendaftar Jamkesmas sewaktu pemilukada putaran pertama.

Secara umum ada empat fasilitas negara yang kerap digunakan *incumbent* untuk kepentingan pemenangannya yaitu, mobil dinas, program daerah, penggunaan kantor pemerintahan untuk kegiatan tim sukses maupun pemasangan atribut kampanye, pemanfaatan kunjungan kerja dan kegiatan pemerintahan lainnya, dan menggunakan iklan layanan masyarakat dan iklan yang masih menggunakan fasilitas pemerintah. Selain *incumbent*, pelakunya adalah tim sukses, simpatisan, anggota partai, birokrat seperti pegawai dinas, camat, dan lurah.

Tabel 9. Modus Penggunaan Fasilitas Negara

| No | Uraian Modus | Pelaku/Aktor |
|-----------|--|--------------------------|
| 1 | Mobil dinas Digunakan untuk mengangkut atribut kampanye antara lain stiker/atribut, kalender, sajadah, mukena, Alqur'an untuk dibagikan kepada warga Desa. | Aparat pemerintahan/PNS |
| 2 | Mobil Damkar milik Satpol dan regu pemadam digunakan untuk membantu kampanye | Aparat pemerintah/PNS |
| 3 | Kendaraan ambulan milik Dinas kesehatan digunakan untuk mengamankan kampanye | Dinas kesehatan |
| 4 | Pemasangan spanduk dan striker di gedung pemerintah. | Organisasi profesi |
| 5 | Halal bi halal yang diiringi sosialisasi <i>incumbent</i> dengan pembagian atribut kampanye dan pernyataan dukungan | Camat dan Calon Gubernur |
| 6 | Pegawai Pemerintah datang ke rumah-rumah warga membagikan atribut bergambar <i>incumbent</i> | PNS |

| | | |
|----|---|----------------------|
| 7 | Mobil dinas digunakan untuk membagi-bagikan mie instan, sajadah, kerudung, kepada ratusan warga | Pejabat /PNS |
| 8 | Ditemukan atempelan stiker/atribut pasangan kandidat <i>incumbent</i> di Mobil Dinas milik pemerintah | Pejabat/PNS |
| 9 | Pembagian atribut kampanye berupa kaos bergambar kandidat <i>incumbent</i> dalam rapat dinas | Kesbangpol/PNS |
| 10 | Membagikan atribut kampanye kandidat <i>incumbent</i> kegiatan HUT pemerintah atau acara dinas | Kepala BKKBN/PNS |
| 11 | Iklan Layanan Masyarakat di TV Nasional dan Lokal di masa tenang | Dinas Infokom/ Humas |
| 12 | Pemberian kredit mudah melalui BLUD kepada masyarakat | Aparat pemerintah |
| 13 | Penggunaan rumah dinas untuk pertemuan | Aparat pemerintah |
| 14 | Penerbitan SK tenaga pegawai | Sekda |

d. Politisasi Birokrasi

Selain anggaran dan fasilitas negara, birokrasi menjadi bagian penting dalam proses pemenangan pemilukada langsung di delapan daerah yang evaluasi dan

monitor, terutama ketika *incumbent* mencalonkan diri atau mendorong kandidat. Sasarannya bukan hanya birokrasi sebagai pemilih, tapi sebagai mesin kemenangan yang memiliki otoritas dalam menggunakan anggaran dan penyediaan pelayanan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat sebagai calon pemilih.

Di semua daerah yang dimonitor, *incumbent* menjadikan birokrasi sebagai bagian dari mesin kemenangan. Berbagai cara digunakan, termasuk intimidasi dan hukuman agar birokrasi bisa bekerja untuk kepentingan pribadi mereka. Posisi gubernur/walikota/bupati sebagai pembina semua pegawai daerah mempermudah untuk menaklukkan birokrasi.

Politisasi biasanya diawali oleh 'bersih-bersih' birokrasi jauh hari sebelum pemilu dilakukan. Tentu saja yang dibersihkan adalah birokrasi yang berpotensi tidak mendukungnya. Kocok ulang atau rotasi, mutasi, menjadi cara bagi *incumbent* untuk memastikan bahwa posisi-posisi penting guna memenangkan persaingan diisi oleh mereka yang sudah pasti mendukungnya. Penempatan para loyalis di posisi strategis akan memudahkan dalam mobilisasi birokrasi dan menjadikan dana APBD/APBN sebagai logistik kemenangan.

Biasanya, proses bersih-bersih birokrasi juga menular ke jabatan struktural yang lebih rendah. Kepala dinas akan merotasi atau memutasi bawahan yang berpotensi mendukung calon lain. Malah berdasarkan hasil monitoring, kocok ulang birokrasi merambat hingga tingkat kelurahan. Sebagai contoh di Kendari, lurah Baruga mengancam akan mengganti ketua RT/RW di wilayahnya jika tidak ikut mendukung *incum-*

bent. Sedangkan di Kabupaten Kampar, bupati memutasi salah satu pegawai sekretariat dewan (sekwan) yang terindikasi tidak memihak kepadanya. Sang bupati memutasi menjadi pegawai sekretariat kecamatan di kecamatan XIII Koto Kampar yang akses tempuh ke kota sangat jauh.

Pemilukada langsung telah menjadi buah simalakama bagi birokrasi. Turut menjadi mesin pemenangan *incumbent* berarti melawan aturan dan kerap bertentangan dengan pilihannya. Tapi menolak membantu, posisi dan karir bisa terancam. Salah memberi dukungan bisa membuat karir tamat. Karena itu, dalam pemilukada langsung di delapan daerah yang dimonitor birokrasi tidak bisa bersikap netral.

Masalah lebih rumit ketika dua *incumbent* bertarung seperti yang terjadi di Kabupaten Pandeglang. Erwan Kurtubi yang berpasangan dengan ibu tiri Gubernur Banten Ratu Atut adalah pengganti Ahmad Dimiyati Natakusuma yang memilih menjadi anggota DPR RI setahun menjelang masa jabatannya habis. Ahmad Dimiyati yang masih memiliki banyak pendukung di birokrasi mengusung istrinya, Irna Narulita untuk maju. Akibatnya, pemilukada Kabupaten Pandeglang tahun 2010 ditandai oleh perpecahan birokrasi. Sebagian mendukung Erwan, sebagian lagi mendukung Irna Narulita.

Pendukung utama Erwan selain dinas-dinas adalah camat. Hal tersebut disebabkan karena latar belakang Erwan sebagai lulusan Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) dan dianggap senior oleh camat di sebagian besar Kabupaten Pandeglang. Melalui tangan camat, Erwan mengendalikan aparat desa untuk mem-

peroleh kemenangan. Akan tetapi, tidak semua kepala desa tunduk pada camat untuk mendorong kemenangan *incumbent*. Pengaruh Dimiyati ternyata cukup kuat di Asosiasi Kepala Desa Pandeglang. Itu sebabnya, tidak semua kepala desa patuh pada bupati dan camat. Salah satu cara Erwan untuk menekan kepala desa dengan menghambat pencairan dana-dana desa seperti *fresh money*.

Itu sebabnya, setelah pemilihan selesai terjadi mutasi besar-besaran di jajaran pegawai daerah. Erwan Kurtubi yang memenangkan pertarungan membersihkan birokrasi yang tidak mendukungnya. Paling tidak ada 167 birokrasi dinon-jobkan, beberapa diantaranya sudah pindah ke provinsi atau daerah lain. Sanksi lain berupa mutasi kepada 17 birokrasi yang bersaksi dalam sengketa pemilukada di Mahkamah Konstitusi (MK) seperti Camat Cimanuk Dadi Wahdi yang dijadikan guru SDN Cimanuk.

Secara umum ada tujuh cara yang digunakan *incumbent* dalam rangka memobilisir birokrasi untuk kepentingan pemenangannya. *Pertama*, adanya instruksi tertulis yang dibuat oleh bupati/walikota/gubernur, sekretaris daerah, kepala dinas, camat, dan lurah guna menyukseskan pemilihan kepala daerah dengan pesan terselubung memenangkan *incumbent*. Dalam Pemilukada Kabupaten Pandeglang muncul surat edaran dari sekretaris daerah kepada semua sekolah untuk menyukseskan Erwan Kurtubi sebagai calon bupati.

Kedua, pesan bersambung. Instruksi secara lisan oleh bupati/walikota/gubernur dan sekretaris daerah dilakukan secara berjenjang hingga birokrasi paling rendah. Kasus yang mencuat adalah ketika video Kepala Badan Pertahanan Pangan (BPP) Provinsi Banten Eneng

Nurchayati memberi instruksi kepada jajaran staf-nya agar mendukung Ratu Atut dan Rano Karno beredar di media elektronik dan situs berbagi *you tube*.

Tidak hanya ketua Badan Pertahanan Pangan, hal serupa juga dilakukan oleh kepala-kepala dinas lain di provinsi maupun kabupaten/kota di Banten seperti kepala dinas kelautan dan perikanan Banten, kepala dinas pendidikan, dan kepala dinas sosial Kota Serang. Mobilisasi juga dilakukan kepada perangkat desa yang tergabung dalam Apdesi. Dalam pertemuan silaturahmi di Carita yang dihadiri ratusan kades dari Pandeglang dan Lebak, Ketua Apdesi Banten mengajak agar Kades mendukung pencalonan gubernur dalam pemilihan. Tidak mengherankan dalam praktek politik uang Pemilu pada Provinsi Banten yang menjadi pelaku adalah perangkat desa termasuk RW/RT.

Ketiga, rotasi birokrasi. *Incumbent* menempatkan orang-orangnya di SKPD-SKPD strategis seperti DPPKAD, dinas sosial, dinas pendidikan, dan dinas kesehatan. Contohnya di Kabupaten Pandeglang, bupati telah mengubah komposisi dinas dan camat menjelang pemilihan. *Keempat*, menambah intensitas pertemuan dengan SKPD. Menjelang pemilihan, intensitas pertemuan formal (dinas) dan informal birokrasi akan meningkatkan sebagai bagian dari konsolidasi. Posisi bupati/walikota/gubernur sebagai pembina birokrasi di daerah digunakan dengan maksimal. Kegiatan pembinaan dijadikan sebagai alasan untuk melakukan konsolidasi birokrasi untuk mendukung kemenangan. Pesan utama dalam setiap pertemuan adalah meminta dukungan untuk memenangkan *incumbent*.

Kelima, bupati/walikota/gubernur mendorong agar SKPD memperbanyak kegiatan-kegiatan populis seperti pembangunan gedung sekolah, menggratiskan sekolah, perbaikan jalan dan rumah ibadah. Dalam setiap kegiatan, terutama pembukaan, bupati/walikota/gubernur minta untuk dilibatkan dan mengklaim semua kegiatan tersebut sebagai prestasi kerjanya. Di Provinsi Banten, gubernur mendorong pembuatan dan pencetakan Al-Qur'an mushaf Al-Bantani milyaran rupiah yang didanai dari APBD. Keunikannya, ada kata pengantar Gubernur Banten Ratu Atut Chosiyah didalamnya. Selain itu, Al-Qur'an Mushaf Al-Bantani malah menjadi salah satu alat kampanye dan dibagikan dalam setiap kegiatan Ratu Atut dalam kapasitas sebagai gubernur maupun calon gubernur. Lebih parah lagi, Ratu Atut memajang fotonya dalam bungkus biskuit program Makanan Pendamping Air Susu Ibu (MP ASI). Dalam acara pengobatan gratis yang dilakukan oleh dinas kesehatan, resep obat yang dibagikan kepada pasien yang datang juga bergambar Ratu Atut

Keenam, intimidasi. Birokrasi yang cenderung netral, apalagi mendukung lawan politik diintimidasi atau dimutasi. Dalam pemilu pada Provinsi Banten, tersebut tergambar jelas dari pesan singkat (SMS) yang dibuat Istri Camat Cisoka, Tangerang Wiwin Suryaningsih kepada ibu-ibu PKK Kecamatan Cisoka yang bertuliskan "Assalamualikum, ibu2 pengurus tolong pilih no 1 y buknsy memaksa tp tuk keselmtan p cmt,mks atas pengertianny wassalam" (Asslamualaikum ibu-ibu pengurus, tolong pilih nomor 1 (pasangan Ratu Atut-Rano Karno) ya, bukannya saya memaksa tapi untuk keselamatan pak camat, terimakasih atas pengertiannya, wassalam).

Ketujuh, birokrasi dijadikan sebagai tim pemenangan dan penyelenggara pemilihan seperti menjadi juru kampanye, anggota PPS dan PPK, serta saksi kandidat tertentu dalam pemilihan. Sebagai contoh dalam Pemilu-kada Kota Kendari, *incumbent* menampilkan juru kampanye yang merupakan salah satu pejabat daerah yang dalam kampanye menjanjikan kebijakan tertentu jika calon didukungnya memenangkan pemilihan.

Tabel 10. modus politisasi birokrasi

| No | Modus Mobilisasi Birokrasi |
|----|--|
| 1 | Semua acara SKPD sudah diarahkan untuk kepentingan pemenangan pemilukada |
| 2 | Semua kegiatan/acara SKPD harus melibatkan bupati/gubernur |
| 3 | Pertemuan dengan SKPD intensitasnya dibuat lebih sering yang disertai pesan untuk mendukung <i>incumbent</i> |
| 4 | Pesan berantai (menggunakan struktur birokrasi) untuk mendukung <i>incumbent</i> |
| 5 | Prioritas program/bantuan ditentukan oleh bupati/gubernur |
| 6 | Merotasi dan mutasi birokrasi |
| 7 | Briefing dan ancaman kepada birokrasi |
| 8 | Surat edaran instruksi untuk memenangkan bupati/gubernur |
| 9 | Pesan-pesan untuk memenangkan dalam setiap rapat birokrasi di semua level |
| 10 | Pelibatan Lurah dan RT sebagai tim pemantau dan pengawas TPS PNS menjadi saksi dalam pemilihan |

Cerita Box 2. Politisasi Birokrasi

Ketika Guru Menjadi Juru Kampanye

“Sepertinya acara kita diboikot Mas. Teman-teman guru ditahan tidak boleh keluar oleh kepala sekolah. Dinas pendidikan yang beri instruksi langsung lewat SMS,” Ujar Retno dengan raut muka geram.

Rencananya hari ini (18/9/2012), Retno dan jaringan guru di Jakarta yang tergabung dalam Forum Musyawarah Guru Jakarta (FMGJ) berencana melakukan deklarasi menolak politisasi dan intimidasi guru dalam pemilukada Jakarta. Sedianya deklarasi akan dilakukan di kantor *Indonesia Corruption Watch*, jam 2 siang selepas guru mengajar. Guru yang sebelumnya akan konfirmasi datang pun puluhan. Tapi gara-gara SMS dinas pendidikan dan dihalang-halangi kepala sekolah yang bisa gabung hanya sekitar dua puluh lima orang. Akhirnya deklarasi molor satu jam.

Tujuan Retno dan aktivis guru membuat deklarasi agar guru berani melawan, sekaligus mengingatkan dinas pendidikan untuk tidak menjadikan mereka sebagai juru kampanye *incumbent*. Maklum, setelah kalah dalam putaran pertama, tekanan dari pejabat daerah kepada guru makin kencang. Segala daya digunakan agar guru terus mengkampanyekan budi baik gubernur.

Politisasi terhadap guru dilakukan dengan banyak cara. Mulai dari instruksi kepala dinas agar sekolah memasang spanduk ucapan terima kasih kepada gubernur, membajak berbagai kegiatan guru seperti halal bi halal, pertemuan MGMP, pelatihan guru SMP dan SMA, diganti dengan penyuluhan untuk memilih *incumbent*. Selain itu, dinas pendidikan mewajibkan sekolah mengirim perwakilan minimal 10 guru untuk mengikuti Salat Idul Fitri di kantor dinas pendidikan Jakarta, meskipun hari libur nasional. Khutbah led berisi arahan untuk memilih kandidat nomor satu sebagai gubenur DKI Jakarta dan mengarahkan jamaah untuk dalam Pemilukada DKI Jakarta memilih pemimpin yang seiman.

“Mereka pun menyasar pemilih pemula dengan mendatangi SMA dan SMK mensosialisasikan buku Anak Jakarta Jangan Golput dan Ngintip Yuk, Lima Tahun Ini Bang Fauzi Bowo dah Ngapain Aja Sih”. Dalam acara tersebut para siswa akan diberi brosur yang mengarahkan untuk memilih “kumis” dan brosur berisi tulisan “terimakasih gubernurku. Guru-guru pun dipaksa membuat soal tertulis untuk tugas terstruktur. Para siswa-siswi nantinya diharuskan mewawancarai orangtuanya untuk mengisi tugas tersebut. Semuanya terkait pemilukada dan pemenangan *incumbent*,”terang Retno.

Penolakan keras Retno atas politisasi birokrasi berbuah intimidasi. Puluhan SMS mulai dari celaan hingga ancaman masuk ke HP. Tapi Retno tidak gentar. Ia tetap melawan. Bersama beberapa guru yang masih berani, Retno melaporkan ke-curangan yang dilakukan oleh dinas pendidikan kepada panitia pengawas pemilu (panwaslu) DKI Jakarta.

“Laporan ini akan menjadi pelajaran bagi dinas pendidikan agar mereka tidak terus mempolitisasi guru. Juga pelajaran bagi guru untuk melawan dan tidak dijadikan mesin kekuasaan,” tandas Retno

4.2.2. Korupsi Dalam Proses Pemenangan

Persaingan kandidat kepala daerah dalam meraih kemenangan tidak hanya dilakukan dalam ruang terang seperti kampanye. Mereka pun menggunakan cara-cara haram agar bisa terpilih. Berdasarkan hasil monitoring dan riset di delapan daerah, setidaknya ada dua bentuk praktek korupsi dalam proses pemenangan yaitu membeli penyelenggara KPUD dan Panwas pada semua tingkatan dan politik uang.

a. Membeli Penyelenggara

Salah satu kunci kemenangan dalam pemilu adalah ada pada penyelenggara baik KPU maupun Panwas. Karena itu, semua pasangan berupaya mempengaruhi penyelenggara dari tingkat atas hingga paling bawah seperti PPS dan Panitia Pengawas Lapangan (PPL). Ada tiga cara yang digunakan, menempatkan orang-orang pasangan kandidat di kedua lembaga tersebut, mempengaruhi mereka dengan politik uang atau iming-iming jabatan, serta menekan anggota KPU dan Panwas.

Menurut ketua KPU Kabupaten Pandeglang, salah satu cara untuk mempengaruhi mereka dalam pemilu-kada 2010 adalah dengan menekan anggaran KPU. Selain jumlahnya jauh lebih sedikit dibanding pengajuan KPU, proses pencairannya pun dibuat sangat telat sehingga mempengaruhi persiapan pemilihan. Tekanan tersebut akan memberi ruang terutama bagi calon *incumbent* untuk menawarkan transaksi dengan KPU.

Tidak hanya KPU, panwas pun menjadi sasaran untuk dikendalikan oleh calon kepala daerah, terutama *incumbent*. Dalam pemilu-kada Kabupaten Pandeglang panwas dianggap sebagai orang-orang titipan bupati. Apalagi jika dilihat dari hasil temuan, panwas hanya memperoleh enam temuan dan semuanya pelanggaran yang dilakukan oleh rival bupati yaitu pasangan Irna Narulita dan Apud Mahpud.

Lebih parah lagi dalam Pemilu-kada Kota Jayapura. Anggota KPU yang tidak independen menjadi sumber masalah dalam pemilihan. Ketua KPU Kota Jayapura diduga menerima suap sebesar Rp. 200 dari kandidat. Ia membuat SK untuk meloloskan pasangan Hendrik dan

Pene lfe tanpa rapat pleno. Akhirnya kasus tersebut ditangani oleh Polres Kota Jayapura dan ketua KPU dan empat anggota lainnya diberhentikan. Tidak hanya itu, gara-gara dugaan suap, perjalanan Ketua KPU berlanjut dipenjara.

Proses pembajak berlanjut pada anggota KPU jilid dua yang diambil dari daftar tunggu. Ternyata, ketua KPU merupakan anggota tim sukses pemenang pemilihan. Ini pula yang menjadi bahan bagi peserta pilukada yang kalah untuk mengajukan sengketa ke MK. Selain itu, menurut sekretaris KPU Kota Jayapura mereka ternyata mendapat talangan anggaran untuk membiayai operasional dan gaji panitia pilukada sebesar Rp. 7,5 milyar dari pasangan Benhur Tomimanu dan Nur Alam yang memenangkan pemilihan.

Kasus yang sama dialami oleh Panwas. Dua anggotanya menjadi tersangka dan dipenjara gara-gara menerima suap dari salah satu pasangan kandidat. Sebenarnya suap terhadap panwas juga satu paket dengan kasus penyuaan KPU. Sama seperti di KPU, akhirnya diambil pengganti panwas dari daftar tunggu. Tapi sayang, dalam pelaksanaan pilukada mereka tidak bekerja dengan baik.

Dugaan pembajakan penyelenggara juga terjadi dalam pilukada Provinsi Banten. Anggota KPU Kota Tangerang, Suyitno Adang, memfasilitasi pertemuan PPK se-Kota Tangerang yang dihadiri Andika Hazrumi, putra Ratu Atut Chosiyah di Hotel Kartika Chandra, Jakarta. Dalam pertemuan yang diselenggarakan pada 6 Juni 2011, Andhika meminta bantuan untuk memenangkan Ratu Atut. Selain itu, ia pun membagi-bagikan uang

kepada PPK Kota Tangerang yang hadir, sebesar Rp.300.000/orang.

Pada 28 Juli 2011, di Rumah Makan Sop Ikan sekitar alun-alun Kota Serang, Yuliana MardatillahTangka, anggota KPU Kota Serang, makan bersama dengan H. Rano Karno yang pada saat itu baru menjadi Bakal Calon Wakil Gubernur Banten. Yuliana pun mengunjungi rumah Ratu Atut Chosiyah. Walaupun yang bersangkutan beralasan di media, menemani suami yang menjadi tim sukses. Selain itu, sosialisasi KPU Provinsi pun cenderung masyarakat untuk memilih pasangan incumbent dengan meminta masyarakat memilih gubernur dan wakil gubernur, bukan calon gubernur dan wakil gubernur dalam atribut sosialisasinya.

Pembajakan penyelenggara lebih marak ada tingkat kecamatan, desa/kelurahan, dan Tempat Pemungutan Suara (TPS). Tim sukses mengakui menempatkan orang-orang mereka dalam PPS, PPK, PPL. Cara lain mereka membayar mereka supaya ikut mendukung pasangan calonnya. Menurut mereka paling tidak empat puluh lima persen anggota PPS, PPK, dan PPL sudah mereka pengaruhi. Tujuannya supaya kandidat mereka tidak dicurangi oleh tim lawan. Ada juga anggota PPK yang tidak kami pengaruhi justru datang ke kami untuk meminta uang kopi dan rokok.

Akibatnya, posisi penyelenggara tidak jauh berbeda dengan tim sukses. Di Kota Kendari, para penyelenggara pada tingkat kecamatan dan kelurahan secara terang-terangan mendukung kandidat tertentu. Sebagai contoh petugas KPPS di Kecamatan Puuwatu malam yang membagi uang dan sarung seraya menganjurkan untuk

memilih pasangan Asrum dan Mussadar. Hal serupa dilakukan oleh ketua KPPS Kelurahan Korumba yang membagi beras dan gula masing-masing 5 Kg dan menganjurkan untuk memilih pasangan Asrum dan Mussadar. Begitu pula Panwas di Kelurahan Mataiwoi. Mereka membagi sarung dan uang Rp.50ribu dengan himbauan yang sama.

Cara lain yang digunakan oleh penyelenggara pada tingkat kecamatan dan kelurahan adalah menggunakan kewenangan yang mereka miliki berkaitan dalam pemilihan dan penghitungan suara. Kasus yang terungkap adalah pemberian tanda pada surat suara saat pencoblosan di Kelurahan Anggalomela. Selain itu, KPPS di Kelurahan Wua-Wua dan Mataiwoi menggunakan sisa surat suara untuk mendukung salah satu pasangan kandidat.

Temuan di Kabupten Kampar, petugas di KPPS Kecamatan Tapung Hulu mendukung *incumbent* dengan cara menanyakan calon pemilih siapa yang akan dipilih ketika kartu pemilih akan dibagikan. Ketika mengetahui yang akan dipilih *incumbent*, maka akan diberikan kartu pemilih dan tambahan kertas suara yang sudah mereka siapkan sehingga satu orang mendapatkan lebih dari satu kertas suara untuk mencoblos.

Tabel 11.modus pembajakan penyelenggara

| No | Modus Pembajakan Penyelenggara | Penyelenggara Tidak Independen |
|-----------|--|--|
| 1 | Menempatkan orang-orang kandidat di KPU, Panwas, PPK, PPL, petugas TPS | Membantu kampanye kandidat |
| 2 | Suap kepada penyelenggara untuk mendukung atau tidak melaporkan kecurangan | Mengintimidasi pemilih agar memilih kandidat tertentu |
| 3 | Menjanjikan bonus kepada KPU dan Panwas | Memanipulasi DPT |
| 4 | Mengurangi anggaran KPU dan Panwas | Menandai kartu pemilihan |
| 5 | Mempersulit pencairan anggaran KPU dan Panwas | Menggunakan surat suara sisa untuk mendukung kandidat tertentu |
| 6 | Intimidasi kepada KPU, Panwas, PPK, PPL, petugas TPS | Membiarkan pelanggaran oleh kandidat tertentu |
| 7 | Menjanjikan jabatan bagi anggota KPU dan Panwas yang mendukung kandidat | Tidak menindaklanjuti laporan pelanggaran dari kandidat |

b. Politik Uang

Kandidat umumnya sudah menyebarkan berbagai jenis barang dan uang kepada calon pemilih jauh sebelum proses pemilihan dilakukan. Praktek tersebut menurut beberapa pakar pemilu tidak bisa dikategorikan sebagai praktek politik uang (membeli suara). Sebab politik uang biasanya dilakukan pada 'menit akhir' guna mempengaruhi pemilih biasanya beberapa hari atau beberapa jam sebelum pemilihan, atau pada hari pemilihan.

Memang, hasil riset dan pemantauan di delapan daerah, intensitas pembagian barang dan uang kepada pemilih makin meningkat menjelang atau pada saat pemilihan dilakukan. Biasanya, menjelang H-1 pemilihan pasangan calon memberi 'bantuan' berbentuk barang seperti kerudung, kalender, alat olahraga, kaos, dan sajadah. Sedangkan H-1 pemilihan hingga menjelang pemungutan suara, calon menyebarkan uang dan sembako. Dikenal dengan istilah 'serangan fajar'. Tim sukses masing-masing pasangan calon mendatangi rumah calon pemilih, menghitung pemilih dan memberi uang atau sembako sebanyak total pemilih dalam rumah tersebut. Jumlahnya uang dan sembako yang diberikan oleh tim sukses pasangan calon berbeda-beda.

Selain itu, tiap daerah memiliki perbedaan modus dalam politik uang. Ada yang direncanakan dengan matang. Proses pembagian uang dan barang dari kandidat kepada tim sukses dengan perhitungan matang terutama dari sisi keamanan sehingga lolos dari pengamatan tim sukses kandidat lawan. Pembagian barang dan jasa pun didasarkan pada survei internal. Kandidat dan tim sukses memiliki peta pemilih sehingga tidak asal

bagi. Tapi ada pula yang cenderung serabutan, uang disebar tanpa didasari peta pemilih. Tim yang membagikan pun tidak melalui proses bimbingan teknis

Dalam pilkada Kabupaten Pandeglang dan Provinsi Banten operator politik uang adalah tim pemenang yang dibentuk pasangan calon. Jumlah tim pemenang tidak satu. Di Banten dan Pandeglang, pasangan calon membentuk tim pemenang yang berasal dari partai politik, organisasi kemasyarakatan, birokrasi dan aparat desa, serta keluarga. Pengendalinya adalah tim dari keluarga. Untuk memudahkan kendali, dibentuk koordinator daerah (korda) pada tingkat kabupaten/kota/provinsi, koordinator kecamatan (korcama), koordinator desa (kordes), dan koordinator TPS. Tim memiliki struktur hingga ke Tempat Pemungutan Suara (TPS) sehingga memudahkan pembagian uang/barang dan kontrol. Konsolidasi yang mereka lakukan satu tahun sebelum pemilihan.

Dalam temuan praktek uang dalam pilkada Provinsi Banten, aktornya berbeda-beda. Ada pegawai pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota, anggota partai politik, kepala desa, tim sukses, Badan Perwakilan Desa (BPD), dan RW/RT. Jumlah yang dibagikan pun bervariasi mulai dari Rp. 5.000 hingga Rp. 50.000. Cara membagikannya ada yang langsung mendatangi rumah, biasanya dengan menggunakan jasa RW/RT. Contohnya di Kecamatan Ciputat, sekretaris kelurahan membagikan uang kepada para ketua RT yang kemudian mendistribusikannya kepada warga. Jumlahnya antara Rp. 10.000 hingga Rp. 20.000. Sedangkan di beberapa kelurahan di Kecamatan Balaraja uang yang dibagikan

hanya Rp. 5.000 ditambah tiga bungkus mie rebus. Untuk kecamatan Sukamulya pembagian uang didasarkan pada TPS dan diberikan kepada koordinator TPS yang akan menyebarkan kepada pemilih. Tidak hanya rumah, lembaga pemasyarakatan (lapas) pun disasar. Kepala lapas Tangerang diduga membagikan uang sebesar Rp.20.000/orang menjelang pemilihan.

Pada sisi lain, menjelang pemilihan gubernur terus melakukan konsolidasi dengan birokrasi, camat, kepala desa, tokoh masyarakat, dan tokoh agama. Biasanya dalam setiap pertemuan, staf pemerintahan akan membagi uang kepada peserta yang hadir. Jumlahnya bervariasi mulai dari Rp. 50.000 hingga Rp. 500.000.

Sedangkan di Kota Jayapura, selain dengan memberikan uang pada tiap rumah. Modus lain yang digunakan adalah dengan memobilisir orang di beberapa TPS untuk memilih. Karena kesamaan warna kulit, petugas sulit untuk mengenali identitas mereka. Modus lain adalah dengan membeli pada kantong-kantong suara melalui lembaga kesukuan, misalnya Keluarga Kerabat Selawesi Selatan (KKSS) ataupun lembaga masyarakat lain.

Di Kota Kendari pembelian suara cenderung serabutan. Alat transaksinya pun tidak hanya uang. Kandidat dan tim sukses ada yang memberi bibit tanaman, kartu asuransi untuk ojek, kartu kesehatan dasar, dan beras sebagai pengganti suara pemilih. Walau begitu pembagian uang masih tetap banyak ditemukan. Misalnya menjelang pemilihan, tim relawan Asrum Musaddar membagikan bantuan keluarga berpenghasilan rendah. Modus lain adalah menitipkan sembako di kios dekat TPS. Hal tersebut antara lain terjadi di Kelurahan Korumba.

Tabel 12. Modus dan aktor politik uang

| No | Modus | Pelaku |
|----|---|--|
| 1 | Pembagian uang secara langsung | Tim Sukses dan simpatisan |
| 2 | Pembagian asuran khusus ojek | |
| 3 | Pembagian sembako, mie, ikan. | Anggota partai, bagian dari partai, anggota dewan, dan bupati |
| 4 | Pemberian kerudung, sajadah, helm dan berbentuk pakaian yang lain | |
| 5 | Pemberian bibit tanaman | |
| 6 | Pemberian janji door price | Calon |
| 7 | Pemberian uang pada Kepala Desa, TPS, tempat ibadah | Aparatur pemerintahan (Camat, Lurah, RT, RW, dan PNS) |
| 8 | Pengganti konsumsi dan transportasi pemilihan | |
| 9 | Pembagian sembako dan sarung | Lain-lain (Organisasi profesi, masyarakat umum, dan tidak jelas) |
| 10 | Pemberian insentif bagi tokoh masyarakat, agama | |
| 11 | Mentraktir makan secara massal warga | |
| 12 | Mobilisasi massa melalui truk dan disebar ke sejumlah TPS | |
| 13 | Pengobatan gratis | Istri, anak dan yang mempunyai kekerabatan |
| 14 | Uang bakso | |

Cerita Box 3. Politik Uang

Kisah Uang Jin Dikorupsi Setan

Wajah Tamim (bukan nama sebenarnya) terlihat tegang. Matanya memandangi seluruh sudut jalan. Seseekali ia menyeka keringat yang terus mengucur dikeningnya. Angin pagi Pan-deglang ternyata tak kuasa menahan keringat Tamim.

Setelah dipastikan aman, segera Tamim menyelinap ke area kebun pisang yang ada di sisi kiri jalannya. Walau gelap menyelimuti, tapi tidak menyurutkan langkahnya untuk masuk ke tengah area kebun. Tamim berhenti ketika melihat dengan samar sebuah pohon pisang berukuran besar. Ia amati sebentar, lalu tas berukuran sedang yang selalu ia bawa sejak sore dibenamkandalam tumpukan daun pisang kering dibawahnya.

“Takut juga sih. Kalau-kalau ada lawan yang melihat, ular, juga takut setan. Tapi kalau untuk urusan uang *ya* harus dibuat berani*lah*,” Ujar Tamim.

Tas yang ia benamkan di bawah pohon pisang berisi uang sebesar Rp.6 juta. Menurut pengakuan Tamim uang itu merupakan sisa dari pembagian untuk membeli suara pemilih. Sebagai koordinator desa (kordes), Tamim mendapat jatah Rp. 18 juta dari koordinator kecamatan (korcam) untuk ‘serangan fajar’ kepada warga di wilayahnya pada malam menjelang pemungutan suara putaran dua Pemilu pada Pandeglang 2010.

Tamim adalah satu dari puluhan kordes yang direkrut oleh salah satu kandidat Bupati Pandeglang. Tim pemenang kandidat yang didukungnya memiliki jaringan struktural hingga tingkat TPS. Pada tingkat kabupaten ada koordinator daerah (korda) yang membawahi beberapa kecamatan yang disebut koordinator kecamatan (korcam).

Korcam memiliki struktur dibawah berupa koordinator desa (kordes). Sedangkan kordes akan mengomandoi koordinator tingkat TPS."Tapi tim sukses pada masing-masing tingkatan berasal dari unsur yang berbeda-beda. Ada yang berasal dari partai politik, ormas, birokrasi, pengusaha, aktivis,dan individu seperti saya Mereka bekerja sendiri-sendiri. Tapi semua unsur itu berada dibawah kendali tim keluarga yang dibantu konsultan politik,"Terang Tamim.

Proses 'serangan fajar' mengikuti alur struktur dan jumlah-nya didasarkan pada hasil pemetaan konsultan politik. Untuk daerah bukan basis jauh lebih besar, Rp. 10.000-Rp. 20.000, sedangkan di daerah basis hanya Rp. 5.000-Rp. 10.000. Tamim mengakui hari-hari menjelang 'serangan fajar' cukup mene-gangkan. Dua hari menjelang pemilihan mereka dikumpulkan Korda di luar Pandeglang. Pertemuan dilakukan jam 2 pagi. Korda yang mengomandoi seluruh tim pemenangan tidak mau ambil resiko, tertangkap tim lawan atau pengawas.

Di tempat pertemuan telah berjejer beberapa mobil box. Isinya ternyata uang yang akan dibagikan kepada korcam dan kordes. "Uang diturunkan dari mobil box, dalam tas-tas besar. Dilempar-lempar begitu saja seperti turunkan karung beras. Uang memang sudah pecahan dan jatah tiap kecamatan juga sudah jelas." Kata Tamim.

Serangan fajar dimulai dari menjelang tengah malam hingga subuh.Tapi jika masih dianggap aman, pembagian uang masih diberikan pagi sebelum pemilihan. Tidak ada instruksi khusus dari korda tentang teknis pembagian uang. Tapi tim sukses umumnya masih menggunakancara lama, *door to door* atau dititip kepada kepala keluarga. Pada malam pemilihan warga umum-nya sudah menunggu kedatangan tim sukses.

Tamim terus waspada selama dalam membagi uang. Ia selalu pastikan tidak ada orang yang melihat atau mengambil gambar ketika ia mendatangi rumah warga. "bukan pengawas yang bikin nger, tapii tim sukses lawan. Karena seperti kami, mereka pun memiliki banyak mata-mata. Apalagi kalau mereka bawa kamera. Kita tidak bisa mengelak," tandas Tamim.

Dalam serangan fajar putaran dua Tamim mengaku sengaja membuat jatah uang politik uangnya tersisa. Ia

belajar banyak dari pemilihan putaran pertama. Awalnya ia lurus-lurus saja. Semua uang ia sebar. Sebab calon bupati dan korda menjanjikan bonus besar. Nyatanya, setelah pemilihan yang datang ke rumah bukan bonus, tapi warga yang meminta bantuan. Tamim dianggap masih mendapat kucuran uang dari kandidat. Kini ia tidak ingin mengulangi kesalahan. Ia kurangi jatah uang politik yang akan dibagikan ke warga sehingga masih tersisa Rp. 6 juta. Strategi mengamankan uang pun telah ditetapkan, supaya tim monitoring korda tidak melihat ia pulang uang, maka sisa pembagian di parkir di kebun pisang. "Teman saya bilang, kandidat pasti tidak akan ingat janjinya. Mau menang atau kalah bonus tidak akan diberi. Upah tim sukses ya dari uang yang kita bagi ke warga. Tim sukses harus tetap sukses," Kata Tamim menirukan ucapan temannya.

Malam itu Tamim tidak tidur. Setelah sholat subuh dan memastikan kondisi aman, ia mendatangi kembali kebun pisang yang tidak jauh dari rumahnya. Senyumnya mengembang melihat tas yang ia benamkan masih berada di tempat. Setelah tas dibersihkan, ia pun bergegas pulang. Tugasnya akan dilanjutkan koordinator tim TPS. Akhirnya, pagi itu Tamim bisa tidur nyenyak. Seperti teman-temannya, ia telah berhasil menjadi tim sukses yang benar-benar sukses.

BAB V

REKOMENDASI

Temuan-temuan monitoring dan riset di delapan daerah memperlihatkan bahwa dari aspek prosedural pemilu ternyata belum berjalan dengan demokratis. Berbagai bentuk penyimpangan, termasuk didalamnya praktek korupsi tetap mendominasi dan menjadi salah satu faktor penting yang menentukan kemenangan kandidat.

Prinsip-prinsip dasar yang harus dibangun pada kontestasi pemilu seperti jujur, adil, bebas, dan terbuka tidak lagi dijunjung tinggi dalam proses pemilihan. Kandidat justru menggunakan cara-cara haram dalam bersaing seperti memanipulasi pencatatan dana kampanye untuk menutupi sumber haram sumbangan, menggunakan dana APBN dan APBD sebagai modal pemenangan dan meningkatkan popularitas, menjadikan birokrasi sebagai tim sukses,

membajak KPUD dan panitia pengawas, dan membeli suara pemilih dengan politik uang.

Mahalnya biaya untuk kontestasi membuat pemilu-kada hanya bisa diikuti oleh para pemilik modal besar dan para aktor yang telah memiliki basis kekuasaan politik lokal yang kuat, kelompok ini utamanya didominasi oleh aktor dan elit lama di daerah. Dominasi kelompok ini dalam pemilihan diperlihatkan oleh kemenangan sebagian besar *incumbent* di sebagian besar daerah yang dimonitor dan dievaluasi. Hal tersebut tidak lepas dari mudahnya mereka untuk memperoleh modal politik pemenangan, dari sumbangan pihak ketiga maupun sumber dana dan daya negara seperti APBN, APBD, dan birokrasi. (relasi kelompok modal besar dan incumbent)

Dengan realitas tersebut, praktek korupsi akhirnya membuat pemilukada keluar dari jalur tujuan. Warga tidak bisa menggunakan pemilukada sebagai instrumen untuk memilih kandidat terbaik yang memiliki kualitas dan integritas mumpuni atau menghukum kepala daerah korup. Pendidikan politik untuk menumbuhkan nilai-nilai demokrasi pada tingkat lokal pun tidak jalan. Kandidat dan partai justru menciptakan kebiasaan anti-demokrasi dengan mengajarkan warga untuk membarter suara.

Walau begitu, menjamurnya praktek korupsi dalam pemilukada bukan menjadi alasan untuk menghentikan proses politik pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Pemilukada secara langsung oleh rakyat masih menjadi pilihan terbaik dalam rangka membangun demokrasi dan mewujudkan kesejahteraan pada

tingkat lokal. Karena itu, satu-satunya pilihan adalah memperbaiki kebijakan tersebut, antara lain dengan memerangi praktek korupsi.

Ada banyak cara yang bisa dilakukan untuk menghentikan praktek-praktek korupsi dalam pemilu. Sebagai upaya membangun integritas dan kualitas demokrasi yang dibangun. *Pertama*, memperbaiki aturan main terutama berkaitan dengan pendanaan kampanye. Kandidat kepala daerah harus dipaksa untuk mencatat, melaporkan, dan mempublikasikan sumber pendapatan dan penggunaan anggaran. Selain itu, agar pertarungan tidak mengandalkan kekuatan uang, pembatasan dana kampanye juga mesti menjadi agenda penting dalam perbaikan aturan mengenai pemilu.

Pengaturan pembatasan dana kampanye, selain pada sisi penerimaan namun penting untuk dilakukan juga pembatasan pada sisi pengeluaran dana kampanye. Perbaikan aturan yang penting untuk dilakukan salah satunya mendorong adanya partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu. Aturan mengenai pemilu tidak memadai dan menghambat ruang partisipasi warga untuk melakukan pelaporan mengingat jangka waktu yang sangat sempit (dibatasi masa daluarsa laporan) dan bukti-bukti yang rumit serta prosedur pemidanaan pemilu yang turut memberatkan para pihak untuk berpartisipasi dalam pengawasan.

Kedua, menutup ruang membajak *state resources* dengan mendorong cuti panjang atau pemberhentian sementara bagi *incumbent* yang hendak kembali mencalonkan menjadi kepala daerah. Cara tersebut setidaknya bisa membatasi akses *incumbent* untuk menggunakan

dana APBN/APBD atau mempolitisasi birokrasi bagi kepentingan pemenangannya. Selain itu, birokrasi pun tidak akan berada dalam posisi dilematis.

Ketiga, moratorium program hibah dan bantuan sosial di daerah-daerah yang akan menyelenggarakan Pemilukada. Kedua program tersebut menjadi prima-dona bagi *incumbent* karena kewenangan berada di kepala daerah. Tidak mengherankan apabila menjelang pemilu-kada, di daerah-daerah yang *incumbent* mencalonkan kembali atau mencalonkan keluarga atau kerabat, alokasi dana hibah dan bansos akan meningkat drastis. Padahal keduanya bukan program wajib daerah.

Keempat, dalam membangun pemilukada yang berintegritas maka penting untuk menjaga independensi penyelenggara dan pengawas. Selain itu, kemampuan teknis mereka dalam menyelenggarakan dan mengawasi pemilukada mesti ditingkatkan sehingga tidak hanya berkutat dengan masalah-masalah teknis dan melupakan substansi.

Selain itu, "mahar politik" atau pada dimensi lain diartikan suap dalam proses kandidasi "candidacy buying" yang kerap menjadi syarat bagi kandidat untuk mendapat dukungan partai mesti dihapus. Agar partai tidak hanya menjadi penyedia kendaraan bagi mereka yang mampu memberi tawaran termahal. Partai harus didorong menjadi pintu terdepan untuk mempromosikan kader atau mereka yang memiliki kualitas dan integritas untuk memimpin

Kelima, adanya sanksi bagi pasangan kandidat yang melakukan pelanggaran. Mendorong penegakan hukum untuk mencegah praktek-praktek korupsi politik dalam

pemilukada, diantaranya penyalahgunaan kekuasaan dana fasilitas negara serta adanya penggunaan dana-dana haram dalam pemilukada.

Sanksi tegas penting untuk diberikan bagi pasangan calon, khususnya bagi mereka yang menggunakan sumberdaya daerah (APBD) sebagai sumber dana kampanye dan alat pemenangan, maka penting untuk memberikan sanksi administratif berupa pembatalan sebagai peserta pemilukada. Berkaitan dengan dana kampanye, maka penting untuk memberikan sanksi tegas baik pidana dan administratif bagi kandidat pasangan kepala daerah yang melanggar ketentuan dana kampanye, termasuk memberikan sanksi bagi pasangan kandidat yang tidak melaporkan dana kampanyenya. Ketentuan sanksi administratif menyangkut sanksi administratif penting untuk dirumuskan karena pada pengaturan dalam UU 32 Tahun 2004 tidak ada ketentuan sanksi administratif yang tegas bagi yang melanggar.

Keenam, hal yang paling penting adalah meningkatkan pendidikan politik kepada pemilih agar mereka tidak selalu menjadi objek dalam Pemilukada sekaligus membangun posisi tawar terhadap para kandidat. *Ketujuh*, mengingat mahalnya biaya yang harus dikeluarkan dalam proses penyelenggaraan pemilukada, maka penting untuk melakukan upaya efisiensi pada aspek biaya penyelenggaraan. Salah satu gagasan yang penting untuk dilakukan adalah dengan melakukan pelaksanaan pemilukada secara serentak. Alternatif lain adalah mengintegrasikan pelaksanaan pemilukada dalam bagian yang tidak terpisahkan pada konteks pelaksanaan pemilu nasional.

Kedelapan, penting untuk melakukan perbaikan aturan dalam mendorong adanya partisipasi pengawasan pemilukada. Aturan mengenai pemilukada tidak memadai dan menghambat ruang partisipasi warga untuk melakukan pelaporan mengingat jangka waktu yang sangat sempit (dibatasi masa daluarsa laporan) dan bukti-bukti yang rumit serta proses pemidaan pemilukada yang turut memberatkan para pihak untuk berpartisipasi dalam pengawasan.

Kesembilan, sangat penting untuk mempertimbangkan diintegrasikannya tindak pidana korupsi pemilukada dalam aturan mengenai anti-korupsi. Mengacu pada beberapa negara yang telah meratifikasi UNCAC (United Nation Convention Against Corruption) tentang proses pelanggaran korupsi politik dalam pemilu merupakan bagian yang dapat di proses pada rezim tindak pidana korupsi. Ini artinya pelanggaran-pelanggaran korupsi pemilukada selain di proses pada hukum pemilu, juga dapat dilanjutkan dan di proses pada wilayah pidana tindak pidana korupsi.

Daftar Pustaka

- Anggraini, Titi, Dkk, 2011. Menata Kembali Pengaturan Pemilukada, Jakarta: Perhimpunan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)
- Birch, Sarah, 2011. Electoral Corruption, Institute for Democracy & Conflict Resolution
- Bumke, Daniel, Challenging Democratisation: Money Politics and Local Democracy in Indonesia
- Busco, Valeria, Nazreno, Marcelo, and Stokes, C Susan 2004. Vote Buying In Argentina. Latin American Research Review, Vol. 39, No. 2, June 2004.
- Djohan, Djohermansyah, Prof. Dr. Kompilasi Laporan Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung di Indonesia Tahun 2011, 2011. Direktorat Fasilitasi Kepala Daerah, DPRD, dan Hubungan Antar Lembaga Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Jakarta.
- Held, David, 2004. Demokrasi dan Tatanan Global, Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan. Jogjakarta: Pustaka Pelajar
- Hidayat, Syarif, DKK, 2006. Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal. Pengusaha, Penguasa, dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasca Pemilukada, 2006. Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2E-LIPI)

- Institutional Corruption and Election Fraud: Evidence from a Field Experiment in Afghanistan
- Kunicova, Jana and Ackerman, Susan Rose, 2001. Electoral Rules as Constraints on Corruption: The Risks of Closed-List Proportional Representation, Yale University
- Legowo A Tommi, 2004. Pemilihan kepala daerah secara langsung, *good governance*, dan masa depan otonomi daerah. Jakarta: Paper disampaikan dalam Seminar Nasional XIX dan Kongres Asosiasi Ilmu Politik Indonesia "Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung dan Demokratisasi di Indonesia, Batam, 22-24 Maret 2005
- Lindsay, Jennifer, 2007* The performance factor in Indonesian elections, in Election as Popular Culture in Asia, *Routledge*, New York
- Lobolo, Muhadam, 2012. Celah Korupsi di Pemerintahan Daerah, dalam *Junal Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia.
- Mahfud MD, Mohamad, 2012. Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum. Dalam *Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press
- Michael Calleny and James D. Longz, How to prevent and combat electoral fraud in cameroon practical guide, Friedrich Ebert Stiftung, Yaoundé (Cameroun), 2012.
- Mohammad Zulfan Tadjoeuddin, 2011. Electoral conflict and the maturity of local democracy in Indonesia: Testing the modernisation hypothesis, *Journal of the Asia Pacific Economy*

- Nassmacher, Karl-Heinz, 2001. *Foundation for Democracy, Approaches to Comparative Political Finance*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- Schaffer Charles, Frederic, 2007. *Election For Sale, The Cause and Consequences of Vote Buying*. Ateneo De Manila University Press
- Schiller, Jim, 2009. *Electing Distric Heads In Indonesia, Democratic Deepening or Elite Entrenchmen*, in M. Erb & P. Sulistiyanto (eds.), *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pemilukada)*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore
- Silke Pfeiffer, *Vote buying and its implications for democracy: evidence from Latin America*
- Suharizal, Dr. S.H,M.H, 2011. *Pemilukada, Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Vicente, C Pedro and Wantchekon, Leonard, 2009. *Clientelism and Vote Buying: Lessons from Field Experiments in African Elections*. Paper prepared for a special issue of the Oxford Review of Economic Policy in collaboration with iiG
- Walecki, Marcin, 2003. *Political Money and Political Corruption: Considerations for Nigeria*. International Foundation for Election Systems (ifes) inecivil society forum seminar on agenda for electoral reform 27-28 november 2003 abuja, nigeria

