

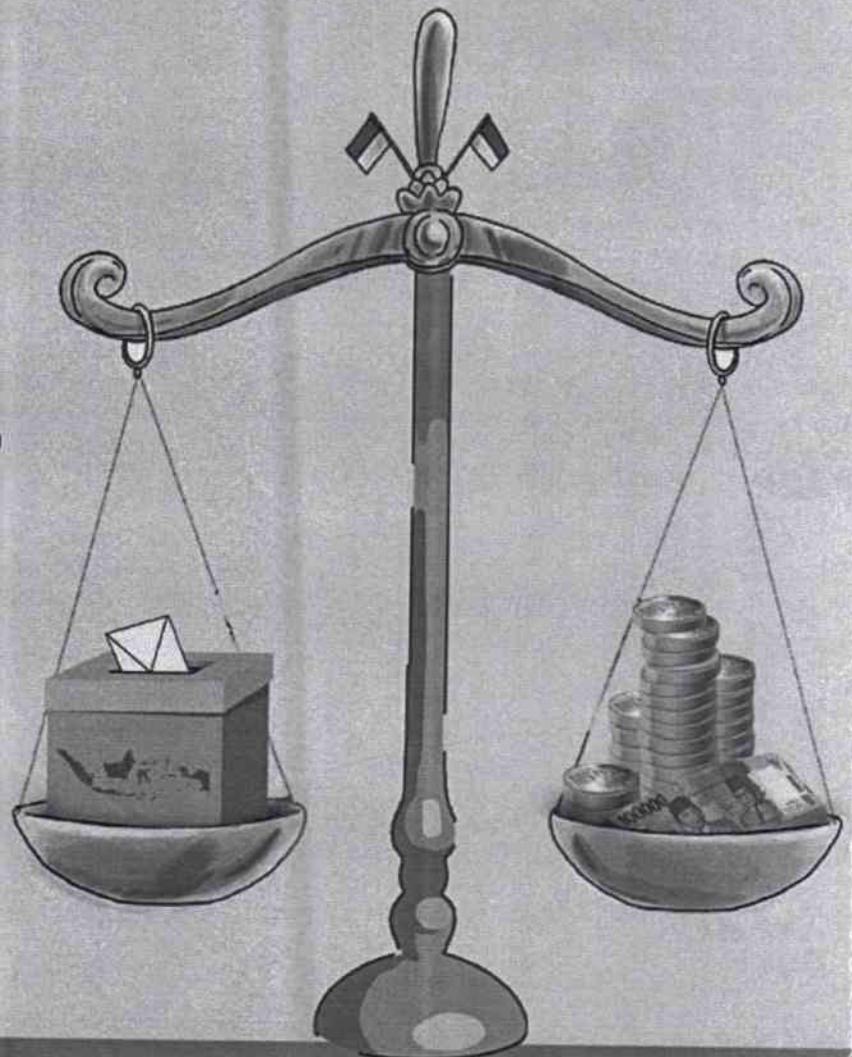
Pengantar:
Abhan (Ketua Bawaslu RI)



PEMBIAYAAN PEMILU DI INDONESIA

Editor: Mada Sukmajati dan Aditya Perdana

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





Pembiayaan Pemilu di Indonesia

**PEMBIAYAAN PEMILU
DI INDONESIA**

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

Editor

Mada Sukmajati dan Aditya Perdana

Diterbitkan:

BAWASLU

**Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik
Indonesia**

Jl. MH. Thamrin No. 14 Jakarta Pusat 10350

Cetakan Pertama Desember 2018

Tim Penyusun

Pengarah	Editor
Abhan	Mada Sukmajati dan Aditya Perdana
Mochammad Afifuddin	
Ratna Dewi Pettalolo	Penulis
Fritz Edward Siregar	Aditya Perdana
Rahmat Bagja	Ahsanul Minan
	Arya Budi
Pembina	August Mellaz
Gunawan Suswantoro	Burhanuddin Muhtadi
	Devy Dhian Cahyati
Penanggung Jawab	Donal Fariz
Ferdinand Eskol Tiar Sirait	Firdaus Ilyas
Masykurudin Hafidz	Fitriyah
	Harlitus Berniawan Telaumbanua
Ketua	Haryanto
Ilham Yamin	Heroik Mutaqin Pratama
	Khoirunnisa Nur Agustyati
Wakil	Laila Kholid Alfirdaus
Nugroho Noto Susanto	Mada Sukmajati
Muhammad Zaid	M. Afifuddin
Muhammad Ihsan	Usep Hasan Sadikin
Deytri Aritonang	Wegik Prasetyo
Eko Agus Wibisono	Yohan Wahyu
R. Alief Sudewo	Yonatan Hans Luter Lopo
Djoni Irfandi	Yusfitriadi



Diterbitkan oleh
Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik
Indonesia
Jl. MH. Thamrin No. 14 Jakarta Pusat 10350

Cetakan Pertama Desember 2018



Kata Pengantar

Abhan

(Ketua Badan Pengawasan Pemilihan Umum Republik Indonesia)

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

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

ini hadir untuk mengeksplorasi berbagai isu tersebut.

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

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

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

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

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



Daftar Isi

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

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



Bab 9

*Botoh dan Pembiayaan Pilkada Alternatif**

Fitriyah dan Laila Kholid Alfirdaus

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Politik uang: Mahalnya pembiayaan kampanye pilkada

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

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

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

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

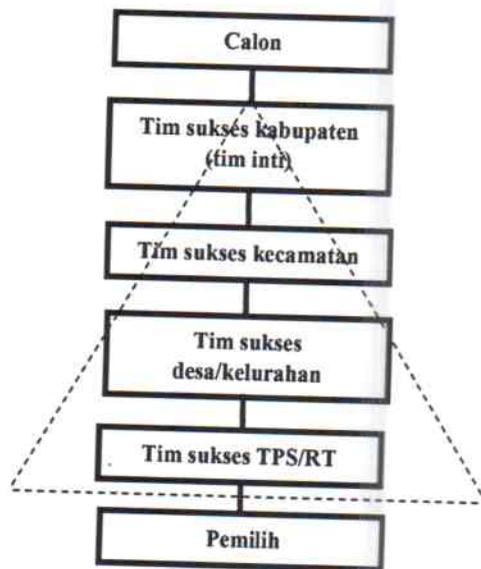
Keanggotaan tim sukses ini diisi orang-orang yang dianggap tokoh masyarakat yang mewakili komunitasnya di semua tingkatan wilayah administratif, meliputi ulama, tokoh perempuan, tokoh pemuda, ketua asosiasi pedagang kaki lima dan profesi informal lainnya, termasuk tokoh kelompok preman juga dirangkul.

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

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

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

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



Sumber: Olahan data berdasarkan hasil wawancara

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

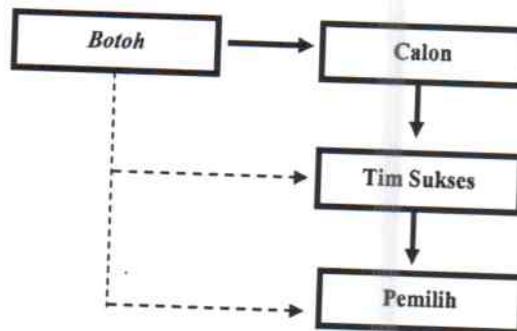
Surveyor *botob* dikenal dengan sebutan *ceker*. Mereka adalah aktor yang juga memiliki pengalaman melakukan pekerjaan serupa sejak di pilkades. Oleh karenanya *ceker* mengenal dengan baik kebiasaan penduduk desa. *Ceker* bertugas mendata preferensi pemilih dengan bertanya langsung ke pemilih (*door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

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

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

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

Gambar 3. *Botoh* dan Politik Uang



Keterangan:

—————> : Distribusi uang ke pemilih (politik uang)

- - - - -> : Pengawalan distribusi uang ke pemilih (politik uang)

Sumber: Olahan data berdasarkan hasil wawancara

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

Kesimpulan dan Rekomendasi

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

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

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

Daftar Pustaka

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

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