

Korelasi Sistem Pilkada Langsung Dengan Perilaku Korupsi Kepala Daerah

KARYONO
SMP Negeri 7 Pekalongan
Karyono70@gmail.com

Abstract

The reform era that marked the collapse of the New Order regime, to change the political order and democracy in Indonesia. One of the changes brought about many changes is the system of direct elections of regional heads. These changes bring much praise from various institutions of democracy activists and to make Indonesia become the country's largest democracy. On the other hand the number of regional head election results directly tripping corruption cases showed there to be repaired This article tries to present data and facts officer which caught the corruption case and unravel the causes and the road that must be taken to save the elections as a result of political reform and constitution. Efforts to treat the elections and avoid corruption among the elected candidates is to simplify the election system, limit the cost of the campaign prospective head region, providing education to the public political awareness about the dangers of money politics and implement equality before the law against corruption

Keywords: *system of direct election, the head of the region, corruption*

Abstrak

Era reformasi yang ditandai runtuhnya rezim orde baru, merubah tatanan politik dan demokrasi di Indonesia. Salah satu perubahan yang membawa banyak perubahan adalah sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. Perubahan ini banyak membawa pujian dari berbagai lembaga penggiat demokrasi dan menjadikan Indonesia menjadi negara demokrasi terbesar. Namun disisi lain banyaknya kepala daerah hasil pemilihan secara langsung yang tersandung kasus korupsi menunjukkan ada yang harus diperbaiki Tulisan ini berusaha menyajikan data dan fakta kepala daerah yang terjerat kasus korupsi dan mengurai faktor penyebabnya dan Jalan yang harus ditempuh untuk menyelamatkan pilkada sebagai buah dari reformasi politik dan konstitusi. Upaya untuk merawat Pilkada dan menghindari calon terpilih melakukan korupsi diantaranya adalah menyederhanakan sistem pemilukada, membatasi biaya kampanye calon kepala daerah, memberikan pendidikan kesadaran politik kepada masyarakat tentang bahaya politik uang dan menerapkan equality before the law terhadap perilaku korupsi

Kata kunci: sistem pilkada langsung, kepala daerah, korupsi

PENDAHULUAN

Indonesia memasuki babak baru kehidupan lebih demokratis setelah gerakan reformasi melanda di tahun 1998, ditandai dengan runtuhnya rezim Orde Baru di bawah kekuasaan Soeharto. Tuntutan luas masyarakat, mahasiswa, dan tokoh-tokoh reformasi mendorong perubahan sosial politik.

Ditingkat lokal atau daerah, instrumen UU No. 22 Tahun 1999 mendorong percepatan demokratisasi parlemen dalam memilih kepala daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Perubahan ini tentu memperoleh dukungan masyarakat di daerah-daerah, karena selama ini gubernur, bupati dan walikota selalu saja merupakan “iriman” dari pusat yang memiliki latar belakang sosiologis ABRI, birokrat, dan Golkar (jalur ABG). Adanya UU baru ini telah mendorong bangkitnya tokoh-tokoh lokal untuk tampil menjadi pemimpin daerah.

Hadirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 semakin memantapkan sistem desentralisasi dan demokratisasi di Indonesia. Berdasarkan UU ini pemilihan kepala daerah tidak dilaksanakan di parlemen, melainkan dipilih langsung oleh seluruh anggota masyarakat yang telah memenuhi persyaratan UU. Setelah UU No. 32 tahun 2004 di undangkan, frekuensi pilkada di Indonesia tidak dapat ditandingi negara mana pun. Sejak 2005 hingga 2016 telah diselenggarakan sekitar 1.300 kali pilkada, jumlah ini akan bertambah

pada tahun 2017 karena akan diselenggarakan pilkada serentak di 101 daerah. (*Kompas*, 4 Oktober 2016)

Kebijakan desentralisasi memang telah mendorong proses demokratisasi di tingkat lokal. Hal ini terlihat dari temuan-temuan para peneliti dan pendapat lembaga-lembaga kredibel. Webber (2006), misalnya menyebutkan bahwa Indonesia merupakan negara demokratis terbesar di Dunia Ketiga. Freedom House (2006) menyatakan, paska reformasi, pada 1999 Indonesia merupakan negara setengah demokrasi; namun sejak 2005, setelah dilaksanakannya Pemilu, Indonesia telah sepenuhnya menjadi negara demokrasi. Demikian pula Diamond (2000); dengan antusias ia menyatakan bahwa ditengah-tengah menurunnya demokratisasi ditingkat global, Indonesia justru menunjukkan tanda-tanda demokratisasi yang semakin baik. (Aqil Irham. M, 2016:9).

Di tingkat lokal demokrasi cukup prospektif dan dinamis, walaupun seringkali memperlihatkan secara jelas “hura-hura pesta” demokrasi ditingkat lokal memberi peluang berubahnya konfigurasi elite lokal dan membuka ruang lebar bagi partisipasi rakyat. Pilkada langsung sejak 2005 telah memberikan indikasi kuat bahwa demokrasi di Indonesia, meskipun mahal, terhindar dari politik kekerasan, kerusuhan, dan konflik sosial yang dikhawatirkan banyak kalangan.

Banyaknya jumlah Pilkada yang telah dilaksanakan dan pujian yang

diberikan oleh beberapa lembaga kredibel, Pelaksanaan “hura-hura pesta” Pemilihan Kepala daerah secara langsung, memunculkan fenomena kian merebaknya korupsi di daerah mengindikasikan ada yang keliru dalam sistem pemilihan kepala daerah selama ini. Pasalnya, selain sistem pemilihan langsung mensyaratkan modal besar yang harus dimiliki seorang calon kepala daerah, pilkada kerap disertai dengan praktek politik uang dan pemakelaran pencalonan kepala daerah. Politik uang dan pemakelaran inilah yang menyebabkan biaya pilkada semakin menggelembung dan ongkos demokrasi semakin tinggi. Fenomena ini tampaknya memiliki korelasi dengan temuan Indonesia *Corruption Watch* (ICW), di mana sektor keuangan daerah menjadi penyumbang potensi kerugian negara terbesar akibat kasus korupsi yang terjadi dalam semester pertama tahun 2010, sekitar Rp 596,23 miliar, dari total Rp 1,2 triliun kerugian negara akibat korupsi (*tempo*, 23 November 2010) Temuan ICW nampaknya paralel dengan data Kemendagri, sampai bulan Desember 2014 tercatat 343 orang yang merupakan gubernur, bupati, walikota yang tersandung masalah hukum baik di kejaksaan, polisi, KPK berkaitan soal anggaran.

Data Kementerian Dalam Negeri menyebutkan, hingga tahun 2010, ada 206 kepala daerah yang tersangkut kasus hukum. Tahun selanjutnya, Kemendagri mencatat secara rutin yaitu 40 kepala daerah (tahun 2011), 41

kepala daerah (2012), dan 23 kepala daerah (2013) (*Kompas.Com*, 2 April: 2015). Sementara itu, kepala daerah atau wakil kepala daerah yang tersangkut di KPK hingga tahun 2014 yakni mencapai 56 kepala daerah. sebagian besar diketahui melakukan korupsi dalam pengelolaan keuangan daerah yang bersumber pada penyusunan anggaran, pajak dan retribusi.

Banyaknya kepala daerah yang tersandung masalah korupsi nampaknya berkaitan dengan pilkada langsung yang mengurus harta calon kepala daerah. Hasil kajian KPK atas pendanaan Pilkada 2015 menunjukkan, sebanyak 51,4 persen (responden kajian KPK yang merupakan bekas calon kepala daerah) mengeluarkan dana kampanye melebihi harta kas (uang tunai, tabungan, dan deposito) mereka. Bahkan, 16,1 persen mengeluarkan dana kampanye melebihi total harta yang mereka cantumkan dalam laporan harta kekayaan penyelenggara negara. Selain itu, 56,3 persen responden mengatakan tahu bahwa donatur kampanye mengharap balasan saat calon kepala daerah terpilih. Sebanyak 75,8 persen responden mengatakan akan mengabdikan harapan donatur. Sebanyak 65,7 persen donatur menghendaki kemudahan perizinan usaha dari calon kepala daerah ataupun anggaran di daerah (*Kompas*, 29 September 2016). Selain membutuhkan dana besar untuk kampanye calon kepala daerah juga

membutuhkan dana besar untuk membeli “perahu” kepada partai pengusung, biaya survei dan merancang strategi kampanye.

Paparan data di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan sistem Pilkada langsung selain membawa dampak bagi perbaikan demokrasi sebagai bagian dari reformasi juga membutuhkan biaya yang cukup besar baik yang ditanggung oleh negara maupun oleh pasangan calon kepala daerah. Biaya politik yang besar yang ditanggung calon kepala daerah berimplikasi munculnya perilaku korup kepala daerah terpilih. Tulisan ini secara ringkas mencoba untuk melakukan analisis terhadap biaya politik pilkada langsung, bagaimana korelasi sistem pilkada langsung terhadap perilaku korupsi kepala daerah dan jalan keluar untuk menyelamatkan Pilkada langsung yang dinilai demokratis berlangsung efisien sehingga tidak menjadi pendorong munculnya perilaku korup bagi calon yang terpilih.

PEMBAHASAN

Biaya Politik Pilkada

Pemerintah bersama DPR telah sepakat menggunakan sistem pemilihan langsung dalam rekrutmen kepala daerah. Hal tersebut ditandai dengan disetujuinya UU No.1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi UU. Dengan berlakunya UU No 1 tahun

2015 maka sistem pemilihan kepala daerah kembali dipilih langsung oleh rakyat. Padahal sebelumnya berdasarkan UU No. 22 tahun 2014, pemilihan kepala daerah dikembalikan kepada DPRD (Rahmat Hollyson & Sri Sundari, , 2015:63)

Implikasi pemilihan kepala daerah langsung adalah dibutuhkannya biaya yang sangat besar, baik yang harus ditanggung oleh negara melalui APBN dan APBD maupun yang harus ditanggung oleh calon kepala daerah. Negara harus menanggung anggaran yang besar untuk pihak yang terlibat langsung dalam penyelenggaraan seperti KPUD, Bawaslu provinsi/kabupaten/kota dan biaya pengamanan Pilkada. Gelaran pilkada serentak tahun 2017 di 101 daerah akan menyedot anggaran APBD yang akan dibantu APBN mencapai RP 2,9 Triliun, hal tersebut mengacu kepada Permendagri Nomor 52 tahun 2015 tentang pedoman penyusunan APBD Tahun Anggaran 2016 (www.bawaslu.go.id diunduh 17 Oktober 2016). Sementara pada Pilkada tahun 2015 yang telah berlangsung menghabiskan biaya Rp. 7 Triliun yang harus ditanggung oleh negara (www.harianterbit.com , 9 juli 2015, diunduh 17 oktober 2016).

Sedangkan biaya politik yang harus ditanggung oleh pasangan calon kepala daerah komponennya lebih banyak dan tentunya menghabiskan dana yang cukup besar. Biaya politik yang harus dikeluarkan antara lain; 1) biaya pembelian “perahu”, 2) biaya survei

dan konsultan politik, 3) biaya kampanye terbuka dan tertutup, 4) biaya operasional tim sukses/relawan (Rahmat Hollyson MZ & Sri Sundari, 2015:65) untuk lebih menajamkan pemahaman tentang biaya politik yang harus ditanggung pasangan calon kepala daerah akan diuraikan secara singkat, sehingga pembaca memiliki pemahaman yang utuh.

1. Biaya Pembelian “Perahu”

Salah satu fungsi partai politik adalah proses rekrutmen untuk menyeleksi anggotanya dalam rangka menududuki jabatan-jabatan administrasi dan publik. Anggota yang direkrut adalah orang yang memiliki bakat, potensi, dan kapasitas (Eko Handoyo, 2010:181). Namun sudah menjadi rahasia umum dalam perekrutan calon kepala daerah tidak hanya berdasarkan kapasitas dan kapabilitas calon tetapi juga berdasarkan kepada seberapa besar mahar yang diberikan kepada partai pengusung.

Dalam banyak kasus partai politik tidak dalam posisi yang mencalonkan pasangan calon. Peran partai politik dalam pilkada langsung lebih pada posisi menyediakan legitimasi pencalonan, yang biasanya ditransaksikan dengan pihak-pihak yang ingin dicalonkan atau ingin mencalonkan seseorang menjadi calon kepala daerah. Proses ini kerap dipresentasikan dengan istilah “beli perahu” yang artinya membeli

formalitas partai politik atau istilah “beli tiket” yang artinya memberi tiket pencalonan. Proses pencalonan ini dimanfaatkan oleh sebagian elite partai politik sebagai ajang bisnis dengan memasang tarif tertentu bagi kandidat yang akan memakai partainya untuk maju dalam proses pencalonan.

Nilai uang diperkirakan ratusan juta hingga miliaran rupiah, tergantung hasil negosiasi dan kesepakatan antara para kandidat dan partai atau gabungan partai, serta juga wilayah pilkada, apakah merupakan daerah potensial secara ekonomi atau daerah minus. Dalam kaitan ini, seorang kandidat yang gagal dalam pilkada di Kabupaten Bima, NTB, daerah yang relatif minus secara ekonomi misalnya, mengaku mengeluarkan biaya sekitar Rp 4 miliar untuk berbagai jenis pengeluaran, mulai dari “setoran” ke gabungan partai pengusung, biaya kampanye, dan biaya operasional lainnya (Ridho Himawan Hanafi, 2014:8).

Dalam bahasa Saldi Isra, partai politik telah menjadi semacam “pukat Harimau”. Artinya partai politik bisa menjadi mesin uang. Begitu proses pencalonan selesai, partai politik bisa meraup uang dari mereka yang berminat. Mirip dengan pukat Harimau, jumlah uang yang diraup juga bervariasi, mulai dari ratusan juta rupiah sampai dengan tawaran ratusan miliar. Seperti testimoni dari Slamet

Kirbiyantoro yang memberikan Rp. 1,5 miliar dan Djasri Marin memberikan Rp. 2 miliar kepada PDIP. Contoh lain, dengan mengutip pemberitaan Kompas, Haboddin mencatat, bahwa seorang fungsionaris partai politik besar pernah menceritakan bagaimana untuk menjalin koalisi antar partai politik saja diperlukan “mahar” miliaran rupiah. Seorang fungsionaris partai politik besar lainnya juga pernah diminta melupakan keinginan menjadi gubernur jika “hanya” membawa Rp. 3 miliar. Pernyataan sang fungsionaris ini patut dicatat sebagai penilaian betapa luasnya elite dan pengurus partai politik menjaring uang setoran supaya partainya bisa digunakan sebagai “perahu” sang calon untuk maju dalam pilkada langsung (Ridho Himawan Hanafi, 2014 : 8).

Besar kecilnya uang “perahu” ditentukan oleh banyak faktor, diantaranya: tingkat elektabilitas pasangan calon, kemampuan melakukan lobi-lobi politik, kenggotaan di partai politik dan kebijakan Pimpinan partai politik. Melihat persyaratan ini, maka belum tentu partai politik atau gabungan parpol akan mencalonkan kadernya sendiri untuk melaksanakan fungsi kepartaian. Sebut saja misalnya pilkada DKI Jakarta yang akan digelar tahun 2017, dari ketiga pasangan calon yang sudah

didaftarkan tiga-tiganya bukan kader partai pengusung.

Uang “perahu” menjadi salah satu faktor terpenting dalam penentuan calon kepala daerah melalui partai politik. Mahar politik yang nominalnya tidak sedikit ini biasanya akan dipergunakan untuk operasional partai dalam rangka pemenangan calon yang diusung. Semakin besar nilai uang “perahu” yang disanggupi oleh calon, maka semakin besar peluangnya untuk maju jadi calon kepala daerah dari partai tersebut.

2. Biaya Survey Dan Konsultan Politik

Survey elektabilitas calon kepala daerah sudah menjadi suatu tren bahkan suatu keharusan dan dijadikan senjata ampuh bagi sang calon dalam setiap pemilihan kepala daerah. Dengan berpedoman pada hasil survey dapat diputuskan apakah sang calon layak atau tidak untuk dijagokan.

Biaya politik untuk keperluan survei ditanggung oleh calon, yang nominalnya bisa mencapai miliaran rupiah. Sebagai contoh Wali Kota Makassar Ilham Arief Sirajuddin, misalnya, mengaku menyewa lembaga survei untuk memetakan dukungan. Ilham menyewa Lembaga Survei Indonesia, Selama setahun, tim LSI menggelar survei sebanyak 3-4 kali. "Nilai totalnya mencapai Rp 1 miliar," seorang, yang pernah menjadi calon wakil gubernur di Jawa Barat mengatakan, membutuhkan dana minimal Rp 3

miliar untuk paket lembaga survei plus konsultan. Kontrak itu biasanya dilakukan selama dua tahun, dengan termin tiga kali per enam bulan dan dua kali per tiga bulan. "Selama itu, ada 3-5 survei (<https://m.tempo.co/read/news/> di unduh 16 Oktober 2016)

Selain menggelar survei calon kepala daerah juga menggunakan jasa konsultan politik. Untuk tarif sekali konsultasi bisa dikenai Rp 500–800 juta untuk jenis layanan semisal strategi komunikasi plus saran untuk membuat citra kandidat meningkat. Ongkos ini akan menjadi satu paket dari pemilihan slogan, penentuan foto, hingga warna khas yang akan diusung (Rahmat Hollyson & Sri Sundari, 2015:78)

3. Biaya Kampanye Terbuka Dan Tertutup

Kampanye bermanfaat untuk meningkatkan elektabilitas, menunjukkan (show) kepada masyarakat dan pesaingnya bahwa pasangan calon tersebut mempunyai dukungan masa yang cukup besar (Rahmat Hollyson & Sri Sundari, 2015:73) Hadirnya orang-orang yang menawarkan jasa untuk pengerahan masa merupakan fenomena yang muncul sebagai konsekuensi pelaksanaan kampanye pilkada langsung. Jika penyedia jasa menghargai 1 orang sebesar Rp. 50.000., maka jika kontestan menghadirkan 1000 orang maka biaya yang harus dikeluarkan sekitar Rp. 50.000.000, Jika kampanye

dilaksanakan 5 kali maka biaya yang harus dikeluarkan mencapai Rp. 250.000.000. Menurut Sekretaris Jenderal Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Arsul Sani, biaya kampanye Pilkada DKI diperkirakan bisa mencapai Rp100 miliar (<http://poskotanews.com/2016/09/27>).

4. Biaya Operasional Tim Sukses/Relawan

Untuk reawan relatif tidak memerlukan biaya yang relatif besar. Sesuai dengan namanya relawan lebih merupakan simpatisan yang bergerak secara mandiri untuk mendukung dan menenangkan salah satu pasangan calon yang mereka dukung. Relawan biasanya membutuhkan biaya untuk pembuatan dan operasional posko, konsumsi dan operasional lapangan. Sumber biaya operasional kegiatan relawan dapat bersumber dari pasangan calon ataupun dana mandiri yang dikumpulkan sendiri oleh para relawan.

Berbeda dengan relawan, tim sukses lebih mengandalkan dana yang berasal dari pasangan calon atau dana yang dikumpulkan dari donatur pendukung pasangan calon kepala daerah untuk operasionalnya.

Implikasi Pilkada langsung terhadap Perilaku Korupsi Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah secara langsung harus dimasukkan dalam kerangka besar untuk mewujudkan pemerintahan lokal yang demokratis.

Setidaknya ada tiga alasan pokok mengapa pemilihan kepala daerah secara langsung harus dikaitkan dengan pemerintahan lokal yang demokratis. **Pertama**, pemerintah lokal yang demokratis membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal (*political equality*). **Kedua**, pemerintah lokal yang demokratis mengedepankan pelayanan kepada kepentingan publik (*local accountability*). **Ketiga**, pemerintah lokal yang demokratis meningkatkan akselerasi pembangunan sosial ekonomi yang berbasis pada kebutuhan masyarakat setempat (*local responsiveness*).

Pemilukada langsung juga sebagai bentuk negara menjamin hak-hak warga negara dalam semua bidang politik pemerintahan, karena negara yang demokratis harus bisa memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk terlibat aktif melalui pemilu yang demokratis. Huntington mengatakan bahwa sistem demokrasi tidak cukup hanya dengan pemilu. Pemilu yang bebas, jujur dan kompetitif hanya dimungkinkan bila terdapat kebebasan berpendapat, berkumpul dan keterbukaan pers, serta jika kandidat dan partai oposisi dapat memberikan kritik terhadap penguasa tanpa ketakutan akan terjadinya pembalasan.

Pemilukada langsung yang dirancang sebagai sarana penyaluran hak warga negara namun disisi lain menjadi indikator kuat banyaknya

kepala daerah terjerat kasus hukum terkait dengan korupsi. Biaya politik yang dikeluarkan tidak sebanding dengan penghasilan resmi yang diterima kepala daerah terpilih. Data Litbang Kementerian Dalam Negeri atas pendanaan pilkada serentak 2015 menunjukkan, biaya yang dikeluarkan pasangan calon untuk pilkada tingkat kota/kabupaten bisa mencapai Rp 30 miliar. Sementara uang yang dikeluarkan pasangan calon untuk pemilihan gubernur berkisar Rp 20 miliar-Rp 100 miliar.

Biaya itu diperkirakan makin besar di Pilkada 2017. Pasalnya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada yang menjadi dasar pelaksanaan Pilkada 2017 menyebutkan, pasangan calon kepala daerah diizinkan menambah bahan dan alat peraga kampanye dengan batasan yang sudah ditentukan, selain yang sudah ditanggung negara (*Kompas*, 27 September 2016).

Sementara *Tempo news* pada 02/09/2013 melaporkan beberapa kepala daerah yang pernah dan berhadapan dengan pengadilan di antaranya:

1. Syamsul Arifin, Gubernur Sumatera Utara, terpidana kasus korupsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Kabupaten Langkat tahun 2000-2007.
2. Awang Faroek Ishak, Gubernur Kalimantan Timur, tersangka kasus divestasi saham PT Kaltim Prima Coal.

3. Agusrin Najamudin, Gubernur Bengkulu, terpidana kasus korupsi pajak bumi dan bangunan serta bea penerimaan hak atas tanah dan bangunan Bengkulu tahun 2006-2007.
4. Thaib Armaiyn, Gubernur Maluku Utara, tersangka kasus korupsi Dana Tak Terduga tahun 2004 dan APBD Provinsi Maluku Utara tahun 2007.
5. Amran Batalipu, Bupati Buol, terdakwa kasus suap kepengurusan hak guna usaha perkebunan kelapa sawit PT Hardaya Inti Plantations atau PT Cipta Cakra Murdaya 2011.
6. Mochtar Muhammad, Wali Kota Bekasi, terpidana kasus suap dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2010.
7. Sunaryo, Wakil Wali Kota Cirebon, terpidana kasus penyelewengan dana belanja barang dan jasa senilai Rp 4,9 miliar dalam APBD Kota Cirebon 2004.
8. Eep Hidayat, Bupati Subang, terpidana kasus korupsi biaya pemungutan pajak bumi dan bangunan senilai Rp 14 miliar tahun 2005-2008.
9. Satono, Bupati Lampung Timur, terpidana kasus korupsi penggelapan dana rakyat dalam APBD sebesar Rp119 miliar dan menerima suap Rp 10,5 miliar dari pemilik Bank Perkreditan Rakyat, Tripanca Setiadana, pada 2005.
10. Fauzi Siin, Bupati Kerinci, terpidana kasus suap dana APBN 2008.
11. John Manuel Manoppo, Wali Kota Salatiga, tersangka kasus korupsi proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan Salatiga.

Kemendagri mengungkapkan, penyebab banyaknya kepala daerah yang terkena kasus korupsi adalah komitmen antikorupsi yang belum memadai, tidak adanya integritas, belum diterapkannya e-procurement, dan rentannya birokrasi terhadap intervensi kepentingan. Sedangkan jika dilihat dari dimensi normatif menunjukkan rendahnya tanggung jawab terhadap publik dalam berpolitik. Korupsi muncul sebagai bagian dari permainan politisi yang memerankan fungsi-fungsi tertentu untuk mendapatkan keuntungan dari jabatannya masing-masing (Djoko Suyanto, 2014:71)

Perilaku korupsi adalah perilaku menyimpang para penyelenggara negara untuk memperoleh beberapa hal yang secara sosial dan dilarang menurut hukum Masyarakat tranparansi international dalam indeksnya telah menggolongkan negara Indonesia termasuk sepuluh negara terkorup didunia (Hendarman Supanji, 2009:278). Budaya korupsi merusak mental anak bangsa, mengancam lingkungan hidup, merenggut hak asasi manusia, merusak tatanan lembaga negara dan tatanan lembaga demokrasi, menghambat pembangunan dan

menyebabkan kemiskinan akut yang berkepanjangan.

Open society justice Initiative dalam bukunya, *Monitoring Election Campaign Finance* menjelaskan bahwa yang disebut sebagai 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. Korupsi Pemilu, dalam praktiknya, terdiri atas tiga bentuk. *Pertama*, penerimaan dalam kampanye yang berasal dari sumber-sumber yang dilarang oleh peraturan perundangan-undangan, kedua, penyalahgunaan fasilitas negara dan jabatan untuk keperluan atau tujuan kampanye (*abuse of power*); dan ketiga, pembelian suara pemilih (*money politics*).

Korupsi politik mencakup berbagai aspek yang berkaitan dengan kekuasaan, karena figur sentral dari korupsi politik adalah subyek hukum yang memiliki kekuasaan politik, menerima amanat dari rakyat, memiliki mandat konstitusional. Sistem pilkada langsung yang membutuhkan biaya yang cukup tinggi, memunculkan fenomena baru yang disebut sebagai industri politik yang kental dengan politik transaksional (Hanta Yudha, dalam Tempo, 23 November 2010).

Logika transaksional ini selanjutnya melahirkan praktek pemakelaran dan menyuburkan praktek mafia dalam pilkada. Paling tidak, ada

lima potensi lokus transaksi biaya politik yang menjadi potret tentang fenomena politik transaksional dan industrialisasi pilkada. *Pertama*, transaksi antara elite ekonomi (pengusaha penyandang dana politik) dan calon kepala daerah. *Kedua*, transaksi politik antara calon kepala daerah dan elite partai pendukung untuk membeli “*tiket sewa perahu*”. *Ketiga*, transaksi antara tim kampanye (calon kepala daerah) dan penyelenggara atau petugas pilkada di lapangan-raktek kolusif semacam inilah yang mendorong terjadinya kecurangan. *Keempat*, transaksi antara calon kepala daerah dan konsultan pemenangan. *Kelima*, transaksi politik antara tim kampanye (calon kepala daerah) dan pemilih. Siklus politik transaksional ini membentuk semacam jaringan “mafia pilkada”, yang aktornya terdiri atas calon kepala daerah, cukong politik (pengusaha penyandang dana), elite partai, penyelenggara atau petugas pilkada, serta tim sukses calon kepala daerah sebagai perantara atau calo politik. Praktek mafia dan siklus balas jasa seperti inilah yang menyebabkan tingginya ongkos politik di pilkada dan memicu maraknya kasus korupsi kepala daerah.

Ada empat sumber pemicu terjadinya praktek politik uang dan tingginya ongkos politik dalam pilkada; 1) imbas dari liberalisasi sistem pilkada; 2) efek dari kegagalan partai dan calon kepala daerah mengikat dan memikat pemilih; 3)

dampak dari menguatnya pragmatisme pemilih dan kader partai; 4) serta implikasi dari rapuhnya sistem rekrutmen calon kepala daerah di lingkup internal partai. Sistem pemilihan kepala daerah yang kian liberal tak hanya menyebabkan biaya penyelenggaraan (KPUD), pengawasan (Panwaslu), dan pengamanan (Kepolisian) menjadi tinggi, tetapi juga memerlukan biaya politik dan kampanye calon kepala daerah yang sangat tinggi. Kegagalan partai dalam mengikat konstituen dan ketidakmampuan calon kepala daerah memikat pemilih juga menyebabkan semakin tingginya biaya politik di pilkada. Karena akan mendorong para elite partai dan calon kepala daerah menggunakan cara instan melalui politik uang.

Menguatnya pragmatisme pemilih dan merosotnya militansi kader partai yang menyebabkan mesin partai tidak dapat berjalan optimal juga mendorong suburnya politik uang. Sebab, pendekatan kekuatan uang lagi-lagi dijadikan strategi instan untuk menggerakkan mesin partai atau pengganti kinerja mesin partai dalam kampanye pilkada. Hal ini tentu juga menyebabkan biaya pilkada semakin mahal. Peluang politik uang dan penggelembungan biaya pilkada juga didorong oleh rapuhnya sistem rekrutmen calon kepala daerah di lingkup internal partai. Sistem perekrutan calon kepala daerah yang tidak dilakukan secara demokratis dan transparan akan memunculkan politik

uang dalam proses pencalonan. Para petinggi partai cenderung memasang tarif tinggi dalam pencalonan kepala daerah, karena setoran dari calon kepala daerah sekaligus menjadi sumber pemasukan bagi elite dan organisasi partai.

Keempat faktor inilah penyebab semakin suburnya praktek politik uang dan semakin mahalnya ongkos pilkada. Kondisi ini akan semakin menggerogoti kualitas dan integritas kepala daerah yang terpilih. Sebab, sistem penjangkaran calon kepala daerah yang bertumpu pada kekuatan uang akan menjadi pintu masuk bagi perilaku koruptif para kepala daerah. Calon kepala daerah yang mengeluarkan biaya tinggi juga sudah hampir pasti berpikir bahwa biaya politik yang dikeluarkannya harus kembali. Di titik inilah, korupsi keuangan daerah akan menjadi jalan pintas untuk mengembalikan kapital yang telah dikeluarkan para kepala daerah.

Uang tampaknya menjadi faktor yang paling dominan, modusnya bermacam-macam. Mulai dari yang paling halus, seperti bantuan untuk rumah-rumah ibadah, sumbangan di kegiatan keagamaan, bantuan duka, dan bantuan tak terduga. Yang semi halus, berupa investasi memenangkan pemilihan di tingkat desa, bantuan pendidikan, bantuan pembuatan jalan, bantuan bibit, juga penyaluran raskin. Yang kasar, berupa uang dan beras menjelang pemilihan (Pangi, 2012:65). Penggunaan dana kampanye yang

bersumber dari pengusaha merupakan hal yang berbahaya karena pada akhirnya akan menimbulkan politik kartel, dimana kandidat pemenang pemilu yang menjabat sebagai kepala daerah tidak akan mengutamakan kepentingan rakyat yang dipimpinya secara maksimal. Kandidat pemenang pemilu tersebut akan terbentur dengan kepentingan para pengusaha yang memberinya dana kampanye, sehingga kebijakan-kebijakan yang diambilnya hanya akan mewakili kepentingan-kepentingan pengusaha penyandang kampanyenya sebagai balas jasa.

Melihat dana yang dikeluarkan pasangan calon untuk biaya politik pilkada sangat fantastis, banyaknya kepala daerah yang terjerat korupsi, dan gaji yang tidak sebanding menunjukkan adanya korelasi positif antara banyaknya kepala daerah yang dijadikan tersangka dari berbagai kasus korupsi dengan besarnya biaya politik dalam sistem pilkada langsung. Untuk mengembalikan ongkos politik yang telah dikeluarkan. Pertanyaan berikutnya adalah dari mana sumber uang untuk mengembalikan biaya politik tersebut. Akan sulit rasanya untuk mempercayai bahwa biaya politik yang telah dikeluarkan diikhlasakan begitu saja tanpa mengharapkan uang tersebut kembali. Apalagi jika uang tersebut berasal dari pihak-pihak tertentu yang telah ada komitmen 'tersirat' agar uang tersebut dikembalikan dalam bentuk kegiatan proyek.

Jalan Keluar Menyelamatkan Pilkada

Dari fenomena pemilukada yang banyak diwarnai politik transaksional dan politik uang. Biaya politik yang mahal akan berdampak terhadap peningkatan jumlah kasus korupsi kepala daerah. Oleh karena itu penyelenggara pemilihan kepala daerah secara langsung harus memikirkan bagaimana cara penyelenggaraan pemilihan tidak terlalu membebani anggaran negara dan membebani calon pasangan kepala daerah. perlu dicarikan jalan keluar, agar tujuan pemilukada sesuai dengan tujuan awalnya, langkah-langkah yang dapat ditawarkan sebagai jalan keluar diantaranya:

1. Memberikan pendidikan kepada masyarakat agar memiliki kesadaran berdemokrasi secara cerdas bahwa pemilihan kepala daerah tersebut dilaksanakan secara langsung adalah memberikan ruang yang luas bagi partisipasi politik masyarakat untuk menentukan kepala daerah sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan di daerah masing-masing, sehingga diharapkan kebijakan-kebijakan dari pemerintah nantinya sesuai dengan harapan dan keinginan rakyat pada umumnya bukan sebagai industri politik. Praktik politik uang tentunya tidak akan terjadi dalam cakupan yang luas apabila masyarakat melakukan penolakan. Pendidikan politik juga berfungsi untuk mengurangi pragmatisme yang merajalela ditengah

masyarakat yang seringkali dimanfaatkan para kandidat kepala daerah. Sebagian dari mereka mempunyai strategi menghalalkan segala cara demi memenangkan pilkada dan memuaskan tingginya nafsu politik. cara yang dijalankan tentu menggunakan kekuatan uang (*money politics*) (Aqil Irham, 2015:87). Apabila masyarakat terdidik dan tercerahkan akan semakin efektif demokrasi bekerja karena pelaksanaan pilkada langsung sebagai perwujudan demokrasi membutuhkan kontrol rakyat, agar tidak memunculkan *abuse of power* dan tirani mayoritas. (Valina Singka Subekti, 2015:5)

2. Penyederhanaan pilkada, fenomena maraknya korupsi para kepala daerah akibat tingginya biaya politik di pilkada mengindikasikan perlunya penataan ulang sistem penyelenggaraan pilkada. Setidaknya ada tiga aspek yang perlu ditata ulang. *Pertama*, aspek sistem penyelenggaraan, diperlukan penyederhanaan sistem pemilu, yaitu penyatuan pemilu eksekutif dan legislatif di tingkat nasional/lokal dengan penyerentakan pelaksanaan pilkada kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Itu artinya, hanya ada dua kali pemilu, yaitu pemilu nasional (pemilu presiden/wakil presiden dan pemilu DPR/DPD) dan pemilu lokal (pemilihan bupati/wali kota, dan pemilihan anggota DPRD. Sementara gubernur sebagai

perwakilan pemerintahan pusat di daerah perlu dikaji apakah cukup dipilih melalui mekanisme di DPRD. Realitas. Oleh karena itu, KPU harus berani melakukan langkah sulit melakukan pembatasan dana kampanye. Dengan demikian, setiap aliran dana kampanye menjadi transparan di mata publik. Langkah ini akan menghentikan keliruan yang sering terjadi di mana berlaku hukum ini: siapa yang kuat secara finansial dialah yang akan menang. Selain itu, pembatasan dana kampanye pada akhirnya dapat menghentikan kecenderungan perilaku korup. Dana kampanye yang ditekan akan menghilangkan kebutuhan calon menyediakan dana sebesar mungkin.

3. Dari aspek dana kampanye, diperlukan penyederhanaan biaya kampanye melalui aturan pembatasan pengeluaran belanja kampanye calon kepala daerah, agar pelaksanaan pilkada semakin murah dan relatif adil. Hal ini untuk meminimalkan terjadinya praktek korupsi keuangan daerah, karena calon kepala daerah cenderung ingin mengembalikan modal ketika terpilih.
4. Dari aspek mekanisme penjangkaran, diperlukan penyederhanaan sistem rekrutmen melalui kesadaran internal partai atau dipaksakan melalui regulasi perundangan untuk menerapkan sistem penjangkaran calon kepala daerah secara

demokratis dan transparan. Selain itu, partai-partai harus menjalankan fungsi pendidikan politik bagi kader dan konstituennya.

Sementara dari tataran praktis untuk melakukan efisiensi penyelenggaraan pemilukada dan mengurangi biaya politik pasangan calon kepala daerah dapat dilakukan hal-hal sebagai berikut : membatasi atribut kampanye, sanksi yang tegas terhadap politik uang, mengurangi kuantitas kampanye terbuka, pemberian atribut kampanye oleh penyelenggara, menyiapkan saksi di TPS oleh penyelenggara pemilihan (Rahmat Hollyson MZ & Sri Sundari 2015:117)

Jika langkah-langkah strategis di atas dilakukan maka masyarakat sebagai penopang utama demokrasi tidak hanya dijadikan objek politik, mereka hanya di perhitungkan sebagai angka numerik perolehan suara untuk mencapai kemenangan kandidat pasangan kepala daerah. Masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu, berlaku subjek politik yang seharusnya di dengar aspirasinya dan di wakili suaranya bukan dibeli suaranya sebagai jalan korupsi.

SIMPULAN

Dari pembahasan dapat disimpulkan bahwa terdapat korelasi antara pemilukada langsung dengan perilaku korupsi. Terjeratnya ratusan kepala daerah dalam kasus korupsi diduga politk biaya tinggi, baik untuk pencalonan lewat partai politik, biaya kampanye yang tidak terawasi dengan

baik sehingga tanpa batas, dan adanya politik uang langsung kepada pemilih, memicu kepala daerah berusaha mengembalikan modal sehingga memunculkan istilah adanya industri politik. Politik uang sekarang sudah menjadi hal yang biasa terjadi dalam setiap pesta demokrasi, hal itu biasa dilakukan oleh calon kepala daerah agar mendapatkan suara dan menang dalam pemilukada.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut perlu dicarikan jalan keluar dengan menyederhanakan proses pemilu dan menyelenggarakan pemilukada serentak dan menyadarkan warga negara akan bahayanya politik uang. Jalan politik yang ditempuh jangan sampai mengebiri hak demokrasi warga negara, misalnya dengan cara mengembalikan pemilukada melalui DPRD, karena merupakan bentuk kemunduran demokrasi. Jika kondisi dan praktik politik buruk ini dibiarkan, maka akan tumbuh menjadi budaya politik yang buruk dan membahayakan kelangsungan sistem pemerintahan demokrasi yang dianut.

DAFTAR PUSTAKA

- Aqil Irham. M, 2016, *Demokrasi Muka Dua, Membaca Ulang Pilkada di Indonesia*, Jakarta, Gramedia.
- Djoko Suyanto. 2014, *Demokrasi Kita & Pemikiran Politik*, Gramedia, jakarta, Hendarman Supanji.2009, Kebijakan Strategis Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. *jurnal*

- Sekretariat Negara RI. No. 13*
Agustus. Jakarta, hlm. 278
- Eko Handoyo, 2010, *Pancasila Dalam*
Perspektif Kefilsafatan & Praksis,
Yogyakarta, Ar-ruzz media,
- Hanta Yudha, 2010, Pilkada dan
Industri Politik, koran tempo, 23
November
- Hendarman Supanji. 2009. Kebijakan
Strategis Dalam Pemberantasan
Tindak Pidana Korupsi. *jurnal*
Sekretariat Negara RI. No. 13
Agustus. Jakarta. hlm. 278
<http://poskotanews.com/2016/09/27> di
unduh 16 Oktober 2016
<https://m.tempo.co/read/news/2012/07/30/078420090/besarnya-biaya-survei-pilkada> (diunduh
,17/10/2016)
- Kompas.com* 2 April 2015 (diunduh 16
Oktober 2016)
- Rahmat Hollyson MZ & Sri Sundari,
2015, Pilkada Penuh Euforia,
Miskin *Makna*, Jakarta, Bestari.
- Ridho Himawan Hanafi, 2014,
Pemilihan Kepala Daerah
Langsung di Indonesia, Beberapa
Catatan Kritis Untuk Parpol,
Jurnal Penelitian Politik Vol 11
No 2 Desember 2014
- Syarwi, Pangi. 2012. *Titik Balik*
Demokrasi. Jakarta : Pustaka
Inteligensia
- Valina Singka Subekti, 2015,
Dinamika Konsolidasi
Demokrasi, Jakarta, yayasan
Obor Indonesia.
- www.bawaslu.go.id (diunduh 17
Oktober 2017)