

## Benturan Kepentingan pada Pendanaan Pilkada

Elih Dalilah, Bekti Selawati, Fitrah Pratama, Anis Wijayanti

Direktorat Penelitian dan Pengembangan,  
Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

[elih.dalilah@kpk.go.id](mailto:elih.dalilah@kpk.go.id), [bekti.selawati@kpk.go.id](mailto:bekti.selawati@kpk.go.id),  
[fitrah.pratama@kpk.go.id](mailto:fitrah.pratama@kpk.go.id), [anis.wijayanti@kpk.go.id](mailto:anis.wijayanti@kpk.go.id)

### Abstract

*Funders take a role in resolving the problem of large regional election cost gaps and insufficient wealth of candidates for regional head elections. However, the hope of the funder will reciprocate the contribution that has been given to cause a problem of conflict of interest by the elected regional head. The KPK conducted a study to identify potential conflicts of interest in regional election funding. The study was conducted on the losing head/deputy regional head candidates in 2015, 2017 and 2018 regional elections through the telescopic method, secondary data processing (KPU and LHKPN), and special in-depth interviews in 2018. Studies show that the hopes of funders will return in the future clearly expressed. Most of the candidates for head/deputy regional head will meet these expectations when winning the election/office. Funders expect a response in the form of business licensing, ease of participating in government project tenders, and security in conducting business.*

**Keywords:** Conflict of Interest, Corruption, Local Election

### Abstrak

Penyandang dana mengambil peran dalam menyelesaikan permasalahan gap biaya pilkada yang besar dan ketidakcukupan kekayaan pasangan calon pemilihan kepala daerah. Namun harapan penyandang dana akan balasan terhadap sumbangan yang telah diberikan menimbulkan masalah benturan kepentingan oleh kepala daerah terpilih. KPK melakukan studi untuk mengidentifikasi potensi benturan kepentingan pada pendanaan Pilkada. Studi dilakukan terhadap terhadap calon kepala/wakil kepala daerah yang kalah pada Pilkada 2015, 2017 dan 2018 melalui melalui metode *telesurvey*, pengolahan data sekunder (KPU dan LHKPN), serta wawancara mendalam khusus di tahun 2018. Studi menunjukkan bahwa harapan penyandang dana akan balasan di kemudian hari diungkapkan secara jelas. Sebagian besar calon kepala/wakil kepala daerah pun akan memenuhi harapan tersebut ketika memenangkan pilkada/menjabat. Penyandang dana mengharapkan balasan berupa perijinan bisnis, kemudahan untuk ikut serta tender proyek pemerintah, dan keamanan dalam menjalankan bisnis.

**Kata Kunci:** Benturan Kepentingan, Korupsi, Pilkada

## Pendahuluan

Jumlah kepala daerah yang melakukan tindak pidana korupsi semakin meningkat. Berdasarkan data per Desember 2018, KPK telah menangani 101 kasus korupsi walikota/bupati dan wakil walikota/bupati. Sejak tahun 2017, angka korupsi kepala daerah semakin meningkat dan puncaknya di tahun 2018, sebanyak 30 kepala daerah terjerat kasus korupsi. Salah satu terdakwa kepala daerah mengakui hasil korupsi digunakan untuk mendanai kegiatan partai. Hal ini tercantum pada berkas putusan Rita Widyasari selaku Bupati Kabupaten Kutai Kartanegara, mengakui bahwa gratifikasi 2 miliar digunakan untuk kegiatan partai. Fakta persidangan lainnya mengungkapkan bahwa uang suap yang diterima, diduga untuk membiayai kemenangan anaknya sebagai Bupati, *"Uang suap yang diterima anggota komisi IX DPR, Amin Santono diduga untuk membiayai kemenangan anaknya sebagai Bupati Kuningan Jawa Barat"*.

Fakta-fakta tersebut menyiratkan bahwa pemilihan kepala daerah membutuhkan biaya yang tidak sedikit, sementara kemampuan harta kandidat tidak mencukupi. Sehingga kandidat akan mengusahakan dana tambahan dengan mencari bantuan biaya untuk menambah kekurangan dana yang diperlukan. Persentase dana tambahan bahkan mencapai 50% dari dana total pencalonan (Wibowo, 2013).

Dana tambahan berasal dari keluarga, perusahaan ataupun partai. Sumbangan dengan komitmen tertentu menimbulkan benturan kepentingan setelah terpilih sebagai kepala daerah. Proyek pada APBD akan menjadi kompensasi dukungan biaya politik yang telah dikeluarkan pemilik modal terhadap calon kepala daerah terpilih (Usman, 2015). Umumnya pemberian sumbangan bertujuan ekonomi, yaitu untuk

menikmati jaminan birokrasi dan mempengaruhi politik sehingga akan berpengaruh pada peningkatan keuntungan yang lebih besar bagi si pemberi sumbangan (Marshall B. Clinard dan C. Yeager, 1980 dalam Amrullah, A. 2009). Besarnya biaya pilkada yang besar, tidak sejalan dengan kemampuan kekayaan pasangan calon. Sehingga para pasangan calon membutuhkan dana tambahan untuk menambah kekurangan dana yang diperlukan dari para penyumbang atau pemilik modal.

Permasalahan akan berlanjut saat penyumbang mengharapkan komitmen balasan di kemudian hari kepada kepala daerah terpilih. Sehingga menyebabkan benturan kepentingan saat menjabat. Untuk memetakan permasalahan tersebut, maka diperlukan sebuah penelitian untuk mengetahui motivasi penyumbang saat membantu pasangan calon, perjanjian atau kesepakatan yang telah dilakukan antara pasangan calon dan penyumbang.

Tujuan umum dari studi ini adalah untuk mengidentifikasi potensi benturan kepentingan cakada yang berpotensi korupsi terkait sumbangan pilkada. Hasil studi diharapkan dapat memberikan perbaikan terhadap peraturan pendanaan pilkada, pengawasan serta mekanisme pendanaan pilkada yang bebas dari benturan kepentingan.

Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode kuantitatif dan kualitatif. Metode kuantitatif dilakukan dengan cara melakukan wawancara calon kepala daerah/wakil kepala daerah yang kalah melalui wawancara melalui telepon (telephone survey interview). Penarikan sampel menggunakan metode Probabilistic Sampling atau Random Sampling. Random sampling dilakukan kepada daftar populasi peserta pilkada serentak yang kalah pada tahun 2015, 2017 dan 2018 dengan menggunakan rumus slovin dengan presisi 6%, calon

kepala daerah yang kalah dan berhasil diwawancara pada tahun 2018 sebanyak 198 orang, tahun 2017 sebanyak 150 orang dan tahun 2016 sebanyak 286 orang.

Dipilihnya pasangan calon yang kalah sebagai responden bertujuan untuk mendapatkan jawaban yang lebih mencerminkan kondisi sebenarnya dikarenakan calon yang kalah tidak ada beban jabatan dalam menyampaikan pendapat. Pasangan pemenang diasumsikan akan menghindari pertanyaan-pertanyaan yang dianggap akan mengganggu masa jabatannya.

Metode kualitatif dilakukan melalui wawancara mendalam (indepth interview) pada tiga calon kepala/wakil kepala daerah yang kalah. Metode kualitatif hanya dilakukan pada tahun 2018. Penelitian sebelumnya pernah dilakukan oleh Pramono Anung, yang mengungkapkan bahwa besaran dana yang dikeluarkan untuk kegiatan kampanye politik berkisar dari Rp30 juta hingga Rp6 miliar yang diperoleh dari sumber pribadi, bantuan dari partai, teman dan perusahaan serta masyarakat (Wibowo, 2013). Pada politik pragmatis, pendanaan menjadi pendukung utama kampanye politik. Motivasi berlapis dari legislator yaitu motif utama pada kekuasaan politik dan kepentingan ekonomi serta beberapa motif turunan. Kuatnya motivasi politik dan ekonomi mengindikasikan pemahaman akan potensi lembaga legislatif sebagai institusi sentral yang melahirkan sejumlah kebijakan yang berpotensi untuk dapat diarahkan secara politik dan ekonomi yang menguntungkan pribadi, kelompok dan golongan.

Penyumbang atau pemilik modal akan menumbuhkan sirkuit akumulasi modal dan kekuasaan dengan formulasi M-P-M (Money-Power-More-money). Karena uangnya, pemilik modal/politikus

mendapatkan kekuasaan politik, dan kekuasaan itu selanjutnya dapat dimanfaatkan untuk menghimpun lebih banyak modal, yang nantinya juga digunakan lagi untuk menumpuk kekuasaan politik yang lebih besar dan seterusnya (Wibowo, 2013).

Kontribusi kelompok tertentu dalam proses pendanaan kampanye pemilihan kepala daerah/anggota legislatif/presiden dapat memberikan pengaruh terhadap dua hal, yaitu hasil dari pemilihan tersebut dan/atau kebijakan yang akan diambil oleh kandidat terpilih ketika menjabat (Austen-Smith, 1987). Bahkan terdapat kasus lain terkait dengan alasan kelompok tertentu untuk mendanai salah satu kandidat adalah untuk mendapatkan insentif tertentu dari barang yang diproduksi, contohnya pemberlakuan pajak komoditas tertentu untuk barangnya.

Parker (2008) menjelaskan bahwa hubungan antara kandidat terpilih dengan penyandang dana untuk proses pencalonan bukan hanya sebatas kepada harapan kandidat untuk memenangi proses pemilihan dengan bantuan pendanaannya, melainkan akan mempengaruhi juga prioritas kebijakan yang akan dikeluarkan oleh kandidat terpilih sesuai dengan yang diharapkan oleh penyandang dana.

## Pembahasan

Adanya sumbangan ditenggarai oleh gap antara kekayaan pasangan calon dan kebutuhan biaya dana pilkada. Berdasarkan data LHKPN, terdapat pasangan calon Pilkada pada tahun 2015, 2017 dan 2018 memiliki harta minus, seperti yang ditunjukkan oleh Tabel 1. Sementara deskripsi harta kas dapat dilihat pada Tabel 2.

**Tabel 1.** Data Deskriptif Harta Kekayaan Pasangan Calon Pilkada Tahun 2015, 2017 dan 2018)

Tahun	N	Min (Rp)	Max (Rp)
2018	499	-15.172.000	359.321.143.125
2017	310	0	4.002.026.195.312
2015	794	- 2.796.036.578	258.981.496.029

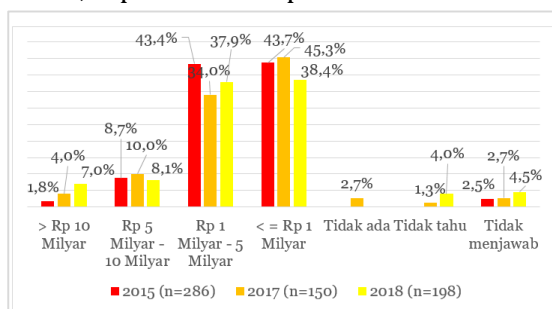
Keterangan:  
 Rata-rata 2018 : Rp 18.007.212.921  
 Rata-rata 2017 : Rp 30.743.940.917  
 Rata-rata 2015 : Rp 13.410.575.802

**Tabel 2.** Data Harta Kas Pasangan Calon Pilkada Tahun 2015, 2017 dan 2018

Tahun	N	Min (Rp)	Max (Rp)
2018	499	0	45.784.679.725
2017	310	0	24.211.776.376
2015	794	0	32.704.019.887

Keterangan:  
 Rata-rata 2018 : Rp 2.200.435.294  
 Rata-rata 2017 : Rp 1.893.247.171  
 Rata-rata 2015 : Rp 1.561.687.706

Sementara berdasarkan hasil survei, rata-rata biaya yang dikeluarkan oleh calon kepala/wakil kepala daerah mencapai miliaran rupiah. Bahkan terdapat pula yang mengeluarkan > Rp10 miliar, seperti terlihat pada Gambar 1.



**Gambar 1.** Kisaran Dana Pribadi yang dikeluarkan untuk Pilkada

<sup>1</sup> Total Harta Kas; adalah Bagian dari Harta Kekayaan Paslon yang meliputi total uang tunai, deposito, giro, tabungan dan setara kas lainnya.

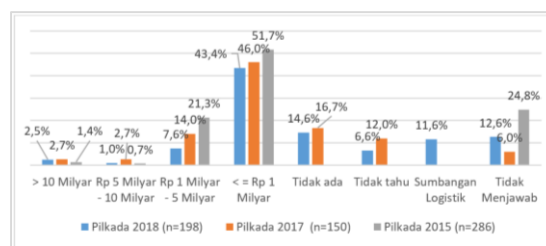
Total Harta Kekayaan para paslon; adalah total harta yang tercantum pada Laporan LHKPN. Total Harta kekayaan meliputi: a) Harta Tidak Bergerak (Tanah dan Bangunan); b) Harta

Apabila dilakukan tabulasi silang (*cross tabulation*) antara data survei (dana pribadi yang dikeluarkan) dan data LHKPN (total harta kas dan total harta kekayaan)<sup>1</sup>, terdapat calon kepala/wakil kepala daerah mengeluarkan dana pilkada melebihi harta kas dan total harta kekayaan. Hal ini terlihat seperti pada Tabel 3.

**Tabel 3.** Jumlah Responden yang Mengeluarkan Dana Pribadi Melebihi Harta Kas dan Total Harta

Dana Pribadi yang Dikeluarkan	Jumlah Responden		
	2015	2017	2018
Melebihi Total Kas	147	71	77
Melebihi Total Harta Kekayaan	46	5	34

Pada tabel 3, terlihat jelas adanya kekurangan kemampuan harta kandidat terutama yang bersifat liquid (harta kas) terhadap biaya pilkada. Untuk menutup kekurangan antara kemampuan harta dan kebutuhan dana pilkada, maka pasangan calon mencari dana tambahan melalui sumbangan. Rata-rata sumbangan yang diterima oleh calon kepala/wakil kepala daerah ditunjukkan oleh Gambar 2.

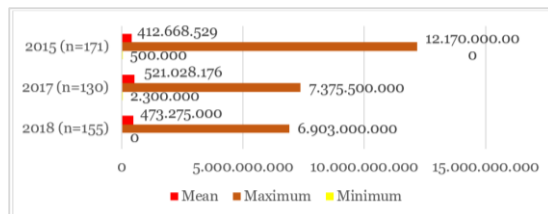


**Gambar 2.** Kisaran Total Sumbangan yang telah Diterima Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah

Bergerak (Alat Transportasi, usaha, harta bergerak lainnya); c) Surat Berharga (Obligasi, Saham, dan Lainnya); d) Uang Tunai, Deposito, Giro, Tabungan, dan Setara Kas Lainnya; e) Piutang; f) Hutang.

## Benturan Kepentingan pada Pendanaan Pilkada

Responden memiliki kecenderungan untuk mengungkapkan seminimal mungkin dana sumbangan yang diterima (umumnya berkisar < 1 miliar). Begitupula pada laporan penerimaan sumbangan dana kampanye (LPSDK), para paslon melaporkan Rp0.00 seperti Gambar 3.

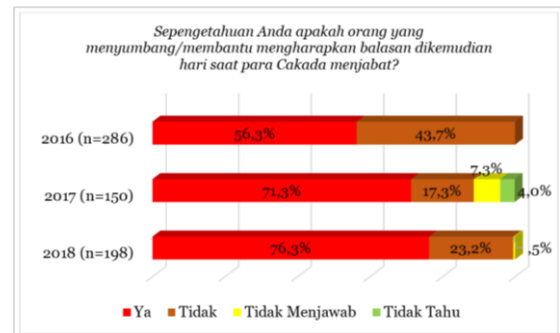


**Gambar 3.** Besaran Dana Sumbangan Pada LPSDK

Menarik saat peneliti melakukan tabel silang (*cross tabulation*) terhadap data laporan penerimaan sumbangan dana kampanye (LPSDK) yang diterima KPU dan hasil survei, ditemukan adanya ketidaksesuaian. Sumbangan yang diterima melebihi total sumbangan yang dilaporkan LPSDK. (Pilkada 2018; 7 responden, Pilkada 2017; 34 orang, dan Pilkada 2015; 44 orang).

Dana kampanye dapat bersumber dari pihak perseorangan, kelompok ataupun badan usaha (Pasal 5 ayat 3, PKPU 5 Tahun 2017). Secara umum, pengusaha mendominasi sebagai donor. Penyandang dana perseorangan pengusaha/pebisnis selalu mendominasi sejak Pilkada 2015 (18%), Pilkada 2017 (26.6%). Saat pendetailan pada Pilkada 2018, dominasi pengusaha pun berasal dari keluarga (38.1%) maupun non keluarga (40.9%).

Peraturan KPU mengamankan bahwa sumber dana kampanye tidak berasal dari tindak pidana dan bersifat tidak mengikat. Namun hasil survei selalu membuktikan bahwa penyandang dana tetap mengharapkan balasan di kemudian hari.



**Gambar 4.** Penyandang Dana Mengharapkan Balasan

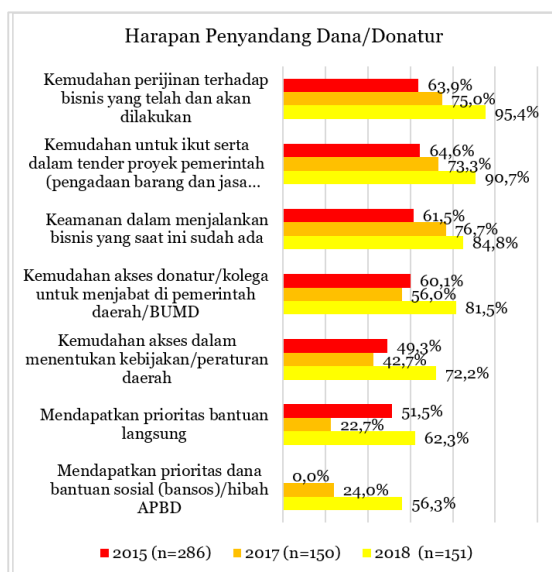
Harapan penyumbang diungkapkan secara jelas dalam bentuk lisan ataupun tertulis (perjanjian), dan sebagian besar Cakada akan memenuhi harapan tersebut ketika dia memenangkan pilkada/menjabat (ya).

Tahun	Harapan penyumbang tersebut diungkapkan secara jelas dalam bentuk lisan ataupun tertulis (perjanjian) (ya)	Sebagian besar Cakada akan memenuhi harapan tersebut ketika dia memenangkan pilkada/menjabat (ya)
2018 (n=198)	53.5%	83.8%*
2017 (n=107)	68.2%	82.2%
2015 (n=161)	60.3%	75.8%

\* Tahun 2018, konsekuensi sumbangan hanya ditanyakan kepada mereka yang secara tegas menyebutkan harapan penyumbang diungkapkan secara jelas dalam bentuk lisan ataupun tertulis (perjanjian)

Pramono Anung mengatakan bahwa penyumbang atau pemilik modal akan menumbuhkan sirkuit akumulasi modal dan kekuasaan dengan formulasi M-P-M (*Money-Power-More money*). Karena uangnya, pemilik modal/politikus mendapatkan kekuasaan politik, dan

kekuasaan itu selanjutnya dapat dimanfaatkan untuk menghimpun lebih banyak modal, yang nantinya juga digunakan lagi untuk menumpuk kekuasaan politik yang lebih besar dan seterusnya. Hal ini terbukti pada harapan donatur saat menyumbang dana pilkada. Penyandang dana mengharapkan kemudahan perijinan bisnis, kemudahan untuk ikut serta tender proyek pemerintah, keamanan dalam menjalankan bisnis, seperti pada Gambar 5.

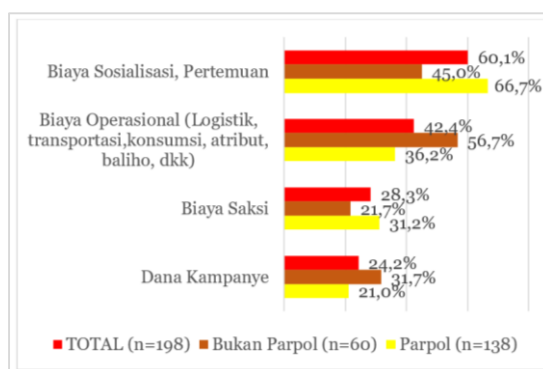


**Gambar 5.** Harapan Penyandang Dana/Donatur

Hasil studi menegaskan penelitian yang telah dilakukan (Austen-Smith, 1987) dan Parker (2008), bahwa kontribusi kelompok tertentu dalam proses pendanaan kampanye pemilihan kepala daerah/anggota legislatif/presiden dapat memberikan pengaruh terhadap dan/atau kebijakan yang akan diambil oleh kandidat terpilih ketika menjabat sesuai dengan yang diharapkan oleh penyandang dana. Bahkan terdapat kasus lain terkait dengan alasan kelompok tertentu untuk mendanai salah satu kandidat adalah untuk mendapatkan

insentif tertentu dari barang yang diproduksi.

Pada survei di tahun 2018, pemetaan juga dilakukan terhadap komponen biaya terbesar pada pilkada. Umumnya besarnya biaya pilkada ditenggarai oleh komponen biaya sosialisasi (pertemuan), biaya operasional, biaya saksi dan dana kampanye. Seperti terlihat pada Gambar 6.



**Gambar 6.** Empat Komponen Biaya Terbesar Pada Pilkada

Gambar 6 menegaskan bahwa biaya sosialisasi (pertemuan) masih mendominasi, terutama pada paslon yang berasal dari partai. Sementara responden yang berasal dari bukan parpol justru merasakan biaya terbesarnya pada kegiatan mobilisasi. Biaya lainnya yang juga dinilai besar adalah Biaya Mahar (1,5%), Biaya untuk Serang Fajar (1,5%), Permintaan Bantuan Sosial (1,0%).

Pada Pilkada 2018, 20 responden mengakui telah mengeluarkan biaya mahar, berkisar antara Rp50-500 juta/kursi. Penentuan besaran ditentukan atas dasar kesepakatan bersama antara partai pengusung dan pasangan calon kepala daerah.

Salah satu narasumber pada wawancara mendalam pun mengakui bahwa ada biaya mahar yang dibayarkan "Ada yang Rp500 juta per kursi, bahkan ada yang Rp1 M per kursi tergantung partainya kan ada yang namanya partai kelas

menengah. Partai X Rp400 juta". Selain mahar, serangan fajar yang merupakan *money politic*-pun menguras biaya yang besar.

### Penutup

Adanya kesenjangan kemampuan harta pasangan calon Pilkada dan besarnya biaya pilkada menimbulkan adanya sumbangan. Sementara itu aturan mengenai sumbangan yang tidak mengikat belum sepenuhnya ditaati.

Pada Pilkada tahun 2015, 2017 dan 2018 membuktikan bahwa para penyandang dana mengharapkan balasan dikemudian hari yang diungkapkan secara jelas dalam bentuk lisan ataupun tertulis, dan sebagian besar Cakada akan memenuhi harapan tersebut ketika dia memenangkan pilkada/menjabat.

Harapan penyandang dana pada Pilkada 2015, 2017 dan 2018 sejalan dengan profil yang dimilikinya (perseorangan pengusaha/pebisnis), yaitu kemudahan perijinan bisnis, kemudahan untuk ikut serta tender proyek pemerintah, dan keamanan dalam menjalankan bisnis.

Berdasarkan hasil studi yang telah dilakukan oleh KPK, maka perlu dilakukan beberapa hal meliputi:

- I. Ruang lingkup peraturan, pelaporan dan pengawasan biaya pilkada yang dikeluarkan Paslon harus diperluas:
  1. Biaya Pra Kampanye, termasuk biaya pencalonan di tingkat partai;
  2. Biaya Pasca Kampanye, meliputi biaya saksi dan biaya sengketa.
- II. Pembuatan laporan sumbangan yang bisa dipertanggung jawabkan kebenarannya.
- III. Penyusunan mekanisme pendanaan partai yang akuntabel.

### Referensi

Austen-Smith, D. 1987. "Interest groups, campaign contributions, dan probabilistic voting." *Public Choices*, Vol. 54, No. 2, 123.

Amrullah, A. 2009. "Korupsi, Politik dan Pilkada dalam Perspektif Pemberantasan Korupsi di Indonesia." *Syar Hukum*, Vol. 11, No. 3.

<https://www.kpk.go.id/id/statistik/pendanaan/tpk-berdasarkan-profesi-jabatan>

Kompas. 2018. "Uang Suap diduga untuk Biayai Anak jadi Bupati." Selasa 13 November 2018.

Parker, G. R. (2008). *Capitol Investments: The Marketability of Political Skills*.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2017 tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Usman, 2015. *Percepatan dan Perlambatan Demokrasi di Tingkat Lokal*. Jakarta: Kompas Gramedia.

Wibowo, P. 2013. *Mahalnya Demokrasi Memudarnya Ideologi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.