

**PENGGUNAAN  
DANA PUBLIK  
UNTUK  
KAMPANYE**



# DAFTAR ISI

<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>4</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>6</b>
Tentang Riset.....	8
Disain Metoda Riset.....	14
Ruang Lingkup dan Batasan Riset serta Tantangan Analisis.....	25
Sistematika Penulisan.....	28
<b>BAB II KERANGKA ANALISIS</b> .....	<b>30</b>
Penggunaan Dana Publik untuk Kampanye.....	34
Survey Literatur: Model Kandidat - Pemilih.....	40
Tawaran Kerangka Analisis .....	47
<b>BAB III EFEKTIFITAS PENGGUNAAN DANA PUBLIK UNTUK KAMPANYE - STUDI KASUS PEMILIHAN GUBERNUR PROVINSI JAWA TIMUR TAHUN 2013 KABUPATEN NGANJUK</b> .....	<b>66</b>
Konteks Daerah (Kondisi sosial- ekonomi-politik) .....	66
Sumber dan Besaran Penerimaan Dana Partai Politik.....	56
Analisi Efektifitas Dana Publik untuk Kampanye.....	108
<b>BAB IV EFEKTIFITAS PENGGUNAAN DANA PUBLIK UNTUK KAMPANYE STUDI KASUS PEMILIHAN GUBERNUR PROVINSI JAWA BARAT TAHUN 2013 KABUPATEN GARUT</b> .....	<b>118</b>
Konteks Daerah .....	121
Deskripsi Program Populis.....	128
Analisi Pemanfaatan Dana Publik untuk Kampanye.....	137
Instrumental .....	170
<b>BAB V KOMPARASI DUA DAERAH</b> .....	<b>178</b>
Perbandingan Nganjuk dan Garut Gambaran Umum Program Sudut Pandang Warga atas Penggunaan Dana Publik untuk Kampanye .....	193
Kesimpulan .....	201
Rekomendasi .....	209



# BAB I

## PENDAHULUAN

TIM RISET ISI

Pemilu di Indonesia baik pemilu legislatif maupun pemilihan Presiden, serta pemilu kepala daerah kerap dibarengi pelanggaran dan kecurangan pemilu. Beragam modus pelanggaran dan kecurangan terjadi mulai dari kategori administratif hingga pelanggaran kategori pidana seperti diantaranya jual-beli suara, manipulasi perhitungan suara, penggunaan fasilitas publik, mobilisasi aparatur negara maupun penggunaan dana publik, khususnya Dana Bantuan Sosial (Bansos), Dana Hibah dan Dana Bantuan Keuangan yang dikamuflekan sebagai program populis untuk tujuan kampanye. Penggunaan dana publik kerap dilakukan oleh kandidat petahana (*incumbent*) yang memiliki otoritas untuk mendesain, mengalokasikan serta mendistribusikan sumberdaya tersebut dengan tujuan kampanye dan memperluas basis politik mereka.

Pemanfaatan sumberdaya publik ini tidak hanya menjadi karakteristik dari penyalahgunaan kekuasaan publik yang khas Indonesia, atau negara-negara dengan sistem demokrasi baru (tetapi masih lekat karakter dan praktek non-demokratis) seperti Thailand (Laothamatas, 1996; Lehoucq, 2007), Filipina (Alejo, Rivera dan Valencia, 1996; Schaffer, 2007), atau contoh dari negara-negara Amerika Latin seperti Meksiko (Magaloni, 2006) dan Brazil (Levitsky, 2007; Samuel, 2002), tetapi juga fenomena yang kerap terjadi pada negara demokrasi mapan dan ekonomi maju seperti Jepang (Scheider, 2007), Taiwan (Wang dan Kurzman, 2007) dan India (Wilkinson, 2007). Pemanfaatan dana publik disamakan menjadi kebijakan/program populis sehingga memiliki dasar hukum dan akibatnya tidak mudah dituding sebagai penyalahgunaan kekuasaan ataupun pelanggaran pemilu. Pemanfaatan dana publik yang diramu dalam program populis di berbagai negara menunjukkan bahwa “kebiasaan” ini jamak dilakukan terlepas dari tingkat kematangan demokrasi atau keamanan ekonomi.

Penelitian ini merupakan upaya untuk mengurai, memetakan serta menjelaskan efektivitas pemanfaatan dana publik untuk kampanye oleh kandidat petahana di Indonesia. Selama ini upaya menelaah pemanfaatan dana publik untuk kampanye fokus pada pemantauan atas nominal dana publik yang dimanfaatkan dan bagaimana dana tersebut dialokasikan. Sebagai contoh penggunaan fasilitas publik (ICW, 2006&2010; Jampipi, 2004; TI-I, 2004, Sulistyo, 2000), penyalahgunaan dana bansos dan dana hibah (ICW, 2010&2013; IBC, 2012; Fitra, 2011), dimana aktivitas tersebut ditujukan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk kampanye pemilu. Hasil studi dan pemantauan diatas umumnya menggambarkan tata cara (modus operandi), trend pasang surut nominal dana yang dikucurkan ataupun aktor yang terlibat dalam pemanfaatan sumberdaya publik untuk kampanye pemilu.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, riset ini menelaah efektivitas penggunaan dana publik untuk kampanye. Sejauh mana penggunaan

dana publik efektif untuk meningkatkan popularitas kandidat petahana dan membuat petahana terpilih kembali menjadi titik perhatian riset ini.

## I. TENTANG RISET PENGGUNAAN DANA PUBLIK UNTUK KAMPANYE

Kajian tentang korupsi pemilu, seperti mobilisasi jaringan birokrasi, penggunaan dana publik (*patronase*)<sup>1</sup>, manipulasi dana kampanye, manipulasi perhitungan suara dan jual-beli suara. Pemantauan dan kajian tentang dana kampanye, terutama yang mengamati skema penerimaan pendanaan, telah dilakukan dengan memberi perhatian pada aspek asal-usul donatur kampanye (Djani dan Badoh, 2006; Badoh dan Dachlan, 2010), pengaturan dan pengelolaan dana kampanye yang transparan (Hafild, 2004; TI, 2005), advokasi perbaikan aturan dana kampanye (Junaidi, dkk., 2011) dan skenario pemberian subsidi negara (Mietzner, 2012; Supriyanto, 2012).

Pada sisi pengeluaran atau penggunaan dana kampanye, kajian masih sangat terbatas. Penelusuran sisi pengeluaran dana untuk aktivitas politik (*political expenditure*) sesungguhnya berdampak langsung terhadap proses pemilu dan hasil pemilu. Dana yang digunakan untuk pengeluaran kampanye/politik dapat berasal dari dana pribadi dan keluarga sang kandidat, dana donatur para pendukung dan juga menggunakan dana-dana publik secara terselubung. Ketimpangan penguasaan dana kampanye akan membuat kompetisi antara partai atau kandidat menjadi tidak berimbang. Kepemilikan dan penggunaan dana kampanye akan mempengaruhi strategi, model kampanye dan juga modus kecurangan pemilu.

---

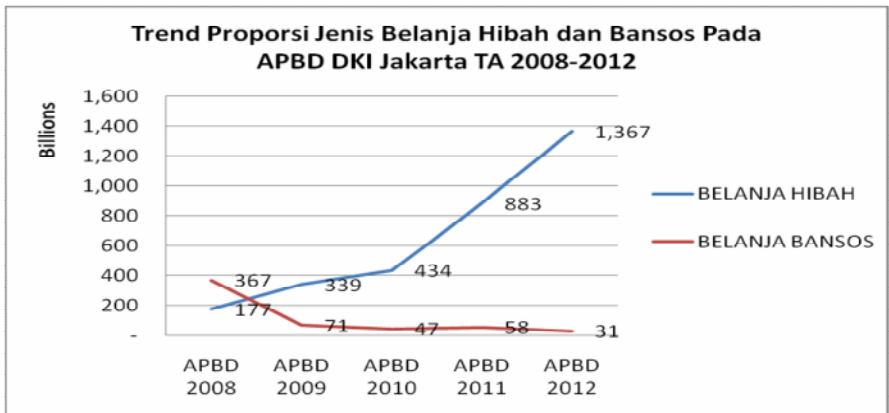
<sup>1</sup> Dibeberapa Negara seperti Amerika dan Filipina istilah populer bagi pemanfaatan dana publik adalah *pork-barrel*

Riset ini fokus meneliti penggunaan dana publik, seperti dana Bantuan Sosial (Bansos), Dana Hibah, Dana Bantuan Keuangan yang dikemas dalam bentuk program/proyek populis untuk kampanye. Pemanfaatan dana publik dan program populis pemerintah, sejak era Ore Baru telah menjadi salah satu instrumen politik yang kerap digunakan. Saat ini penggunaan dana publik acap kali dikamuflase menjadi program-program populis dengan memberikan bantuan atau layanan kepada kelompok/organisasi sosial kemasyarakatan (ormas) ataupun hingga ke level keluarga. Sasaran dari pemanfaatan dana ini adalah kampanye/sosialisasi untuk meningkatkan popularitas kandidat (*credit claiming*), membangun jaringan patronase dengan kelompok sosial untuk memobilisir dukungan suara. Penggunaan dana publik untuk kampanye akan menguntungkan kandidat petahana selain mendistorsi pemanfaatan sumberdaya publik yang terbatas.

Jika ditinjau dari kerangka hukum, berdasarkan Permendagri 32/2011 tentang “Pedoman Pemberian Dana Hibah dan Bansos yang Bersumber APBD” dijelaskan Bantuan Sosial adalah pemberian bantuan berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial. Dari penjabaran diatas alokasi dan pendistribusian dana publik ditentukan oleh Pemerintah Daerah sejauh “sesuai kemampuan keuangan daerah” (pasal 22 ayat 1). Otoritas Pemerintah Daerah dalam mengalokasikan dana Bansos dalam ayat 2 pasal 22 dinyatakan “dengan terlebih dahulu Pemerintah Daerah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan wajib dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas dan manfaat untuk masyarakat”. Artinya menurut ayat (2) alokasi dana Bansos bisa dilakukan asalkan urusan wajib terpenuhi dahulu. Adapun individu, keluarga dan jenis lembaga, yang bisa memperoleh dana publik berdasarkan kriteria pada pasal 23

adalah yang “mengalami keadaan yang tidak stabil sebagai akibat dari krisis sosial, ekonomi, politik, bencana, atau fenomena alam agar dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum”. Penerima bantuan ini menurut pasal 24 Permendagri 32/2011 haruslah dilakukan secara selektif, tidak terus menerus dan memenuhi syarat sebagai penerima.

Beberapa LSM telah melakukan pemantauan terkait politik anggaran yang berkaitan dengan penggunaan dana publik untuk kampanye. Dari pengamatan ICW terhadap pemilu legislatif sejak Pemilu 1999 hingga 2009 menunjukkan penggunaan dana-dana publik sebagai instrumen kampanye menjadi jamak (Badoh dan Dachlan, 2010). Analisis yang dilakukan oleh FITRA di 42 daerah juga menemukan tren peningkatan belanja Bantuan Sosial pada tahun 2008 saat pemilukada. Lonjakan alokasi dana publik ini menunjukkan, menurut FITRA, alokasi bantuan sosial dipergunakan untuk menarik simpati pemilih, terutama oleh petahana yang akan bertarung kembali pada Pemilukada.<sup>2</sup>

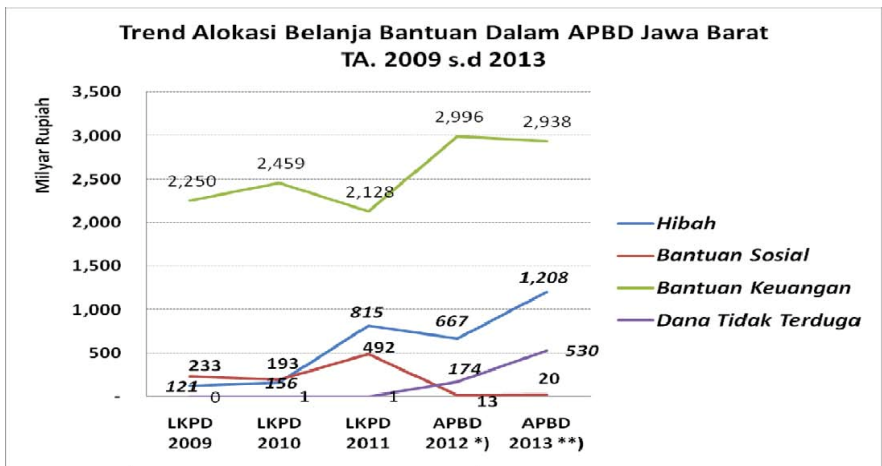


Sumber: IBC, diolah dari APBD DKI 2008-2012

<sup>2</sup> Catatan Akhir Tahun FITRA 2011: “Refleksi atas Penganggaran 2011”.

Penggunaan dana publik cenderung meningkat dari tahun ke tahun terutama menjelang perhelatan pemilu dan bentuknya beragam, mulai dari dana bansos, dana hibah, dana bantuan keuangan, dana tunjangan yang dikemas sebagai program pemerintah (daerah). Pos-pos dana terdapat pada lembaga kementerian maupun pemerintah daerah.

Kajian terhadap pos dana Bansos pada kementerian sepanjang tahun 2011 hingga 2013 yang dilakukan oleh ICW (2013) menunjukkan bahwa terjadi peningkatan alokasi dari 56,2 trilyun pada tahun 2011 menjadi 40,3 trilyun pada tahun 2012 dan terakhir sebesar 69,5 trilyun pada tahun 2013.



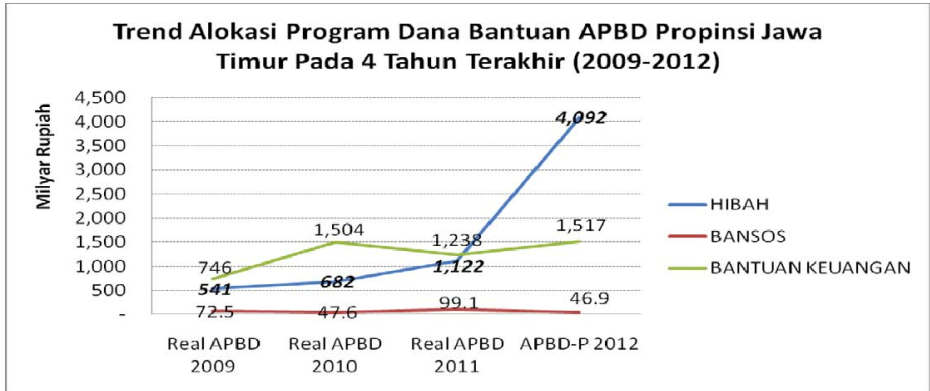
IBC, diolah dari data APBD Propinsi Jawa Barat dan Hapsem BPK

Temuan serupa juga dicatat oleh IBC (2012) seperti pada ilustrasi diatas menunjukkan bahwa pada APBD 2012 DKI Jakarta, pos belanja hibah dialokasikan sebesar Rp1,37 trilyun dimana angka tersebut mengalami peningkatan secara konsisten sejak tahun 2007 yang hanya sebesar Rp177 milyar. Dari grafis diatas penambahan pos belanja hibah mengalami kenaikan hingga 215% menjelang 2 tahun terakhir sebaelum (IBC, 2012).

Laporan kajian penggunaan dana Hibah dan dana Bansos oleh ICW dan IBC pada 5 pemerintahan provinsi di Jawa (Pemprov Banten, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur) juga menampilkan gambaran yang sama (ICW dan IBC, 2013). Di Provinsi Banten, terlihat lonjakan untuk pos dana Hibah dari hanya 14 milyar pada tahun 2009 menjadi 340,4 milyar pada tahun 2011.

Kajian atas APBD pemerintah provinsi Jawa Barat dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2013 (berjalan) ditemukan pos dana Bantuan Keuangan, dana Hibah dan Dana Tidak Terduga mengalami peningkatan. Alokasi Dana Hibah tahun 2013 mencapai Rp1,20 triliun (diluar dana BOS untuk SD dan SMP) yang artinya meningkat hingga 10 kalilipat dibandingkan tahun 2009 yang hanya sebesar Rp120,6 milyar. Untuk anggaran dana Bansos tertinggi pada tahun 2011 mencapai Rp492 milyar, kemudian menurun pada tahun 2012 dan 2013 (ICW dan IBC, 2013).

Begitu juga dengan alokasi anggaran pada APBD Pemprov Jawa Timur. Postur anggaran untuk pos dana hibah mencapai 7% hingga 26% dari total keseluruhan belanja daerah Propinsi Jawa Timur diantara tahun anggaran 2009 hingga 2012 (ICW dan IBC, 2013). Pada tahun 2012, Pemprov Jatim menganggarkan belanja hibah cukup besar mencapai Rp 4,09 triliun, melonjak hingga lebih dari 7 kalilipat bila dibandingkan alokasi hibah pada tahun 2009 sebesar Rp541 milyar. Hal yang sama pada pos anggaran Bantuan Keuangan dimana pada tahun 2012, pemprov Jawa Timur mengalokasi sebesar Rp. 1,517 triliun dari Rp. 746 milyar pada tahun 2009 (lihat grafik dibawah).



Sumber: IBC, diolah dari Perda APBD Provinsi Jawa Timur dan Hapsem BPK.

Tren alokasi anggaran setidaknya pada ketiga pemprov tersebut mengalami perpindahan. Jika pada awalnya pos dana Bansos menjadi primadona, akan tetapi pos ini kemudian mengalami penurunan. Dari data yang disajikan oleh ICW dan IBC (2013) terlihat bahwa pos dana Hibah dan dana Bantuan Keuangan mengalami peningkatan yang signifikan dibanding dengan dana bansos. Hal ini mungkin dikarenakan gencarnya perhatian dan kritik publik atas anggaran yang dialokasikan pada pos dana Bansos membuat ketiga pemprov tersebut memindahkan alokasi pada pos dana Hibah dan Bantuan Keuangan.

Kerisauan atas pemanfaatan dana publik untuk kampanye oleh pejabat petahana juga menjadi perhatian para peneliti yang kemudian melakukan riset akan fenomena ini. Berbeda dari kajian maupun laporan hasil pemantauan sebelumnya, riset ini mencermati interaksi dan dampak dari penggunaan dana publik yang dibungkus dalam program populis saat pemilukada Gubernur pada dua daerah (Garut di Jabar dan ngajuk di Jatim) dengan melakukan observasi intensif di tingkat desa. Pengamatan intensif dilakukan pasca pemilukada dilangsungkan,

bertujuan untuk menjelaskan penggunaan dana publik untuk kampanye dan bagaimana reaksi dari masyarakat penerima bantuan. Dengan demikian, dapat dijelaskan efektivitas pemanfaatan dana publik untuk kampanye oleh kandidat petahana, suatu hal yang belum diulas pada kajian-kajian sebelumnya.

## II. DESAIN DAN METODA RISET

Perubahan pola, modus, dan praktek korupsi pemilu, khususnya penggunaan dana publik, menunjukkan bahwa tidak saja kerangka hukum dan mekanisme penegakan hukum yang lemah tetapi pemahaman akan praktek dan dinamika tersebut memerlukan perhatian secara mendalam. Umumnya pembahasan tentang penggunaan dana publik untuk kampanye berkisar nominal alokasi anggaran pada interval waktu tertentu, individu atau kelompok penerima bantuan (apakah layak menerima bantuan atau bahkan penerima fiktif) dan asumsi seputar dampak bantuan terhadap dukungan politik (khususnya saat pemilu) kepada kandidat petahana.

Telah mengenai dampak dari penggunaan dana publik untuk kampanye bagi kandidat petahana belum banyak dikupas. Penelitian ini bermaksud menjelaskan korelasi antara pemberian bantuan yang berasal dari dana publik oleh kandidat petahana dan tanggapan penerima bantuan, dalam hal ini pemilih, terhadap kampanye (terselubung) tersebut? Untuk menganalisis dinamika relasi antara politikus petahana dengan pemilih dengan mencermati penggunaan dana publik diperlukan kerangka analisis yang terukur.

Kerangka analisis yang digunakan menyoroti beberapa aspek yang saling berkaitan dalam pemanfaatan sumberdaya publik

untuk kampanye.<sup>3</sup> Aspek pertama berkaitan dengan konteks struktural. Konteks struktural yang berperan sehingga penggunaan dana publik untuk kampanye menjadi efektif menurut riset ini adalah struktur ekonomi dan sistem politik. Lebih khusus pada monopoli atas sumberdaya politik dan ekonomi oleh kandidat maupun broker/operator. Penjelasan atas aspek struktural yang digunakan pada penelitian ini berbeda dengan argumentasi pengamat lain yang menekankan pada tingkat pertumbuhan ekonomi atau kemiskinan pemilih sebagai faktor yang mengakibatkan pemilih menuruti anjuran patronnya dalam hal ini politikus ataupun operator/broker.

Aspek kedua yang digunakan adalah relasi antar pemilih dan politikus. Pandangan umum bahwa pemberian uang, barang maupun layanan tertentu dari kandidat, tim kampanye atau broker akan berkorelasi positif dengan pemberian dukungan suara pada hari pemungutan suara. Tesis utama dari pandangan ini adalah daya tawar pemilih, terutama yang berasal dari latar belakang ekonomi miskin, lemah sehingga mereka akan menerima pemberian uang, barang atau fasilitas dan menukarkannya dengan dukungan suara. Temuan riset pendahuluan yang dilakukan oleh Luky Djani dan Philips Vermonte (2013), menunjukkan bahwa realitanya relasi pemilih-politikus lebih kompleks dari pandangan umum selama ini.

Jenis hubungan antara pemilih dan politikus petahana mempengaruhi efektivitas dari penggunaan dana publik untuk kampanye. Jenis relasi yang dibangun akan mempunyai derajat keterikatan yang berbeda antar pemilih dan politikus. Selain kedua aktor ini, peran dari operator juga penting dan berpengaruh pada efektivitas penggunaan dana publik untuk kampanye. Operator yang dimaksud pada kajian ini adalah

---

<sup>3</sup> Kerangka analisis yang digunakan dalam penelitian ini akan diulas secara lebih mendalam pada bab 2.

individu atau organisasi yang berperan sebagai kepanjangan tangan dari politikus petahana yang menjalankan fungsi mendistribusikan dana atau bantuan kepada kelompok masyarakat tertentu. Pemilihan operator yang tepat tidak hanya membantu dalam implementasi atau distribusi dana bantuan atau program populis semata tetapi yang terpenting adalah mengasosiasikan program bantuan tertentu dengan kandidat petahana.

Aspek ketiga yang digunakan pada kerangka analisis adalah aspek instrumental. Elemen yang dibahas pada aspek ini tidak hanya berkaitan dengan model program populis dan nominal (besaran dana) tetapi jenis bantuan. Pemilihan jenis bantuan bisa bersifat *public goods*, *club goods* atau *private goods*, dimana jenis bantuan akan memiliki daya “mengikat” pemilih yang berbeda. Perbedaan mendasar dari jenis bantuan ini terletak pada kemampuannya dalam membatasi penerima bantuan mana yang dapat menikmati bantuan (diskriminatif), pendistribusiannya dapat ditujukan pada segmen atau kelompok pemilih tertentu (target dan eksklusivitas), dan berdasarkan dukungan politik (suara) dari penerima bantuan (kondisional). Hal lain yang penting adalah kemampuan monitoring dari jaringan operator yang dimiliki oleh kandidat petahana. Kemampuan monitoring ini berkaitan erat dengan luas daerah pemilihan dan tingkat kepadatan penduduk pada daerah tersebut.

Ketiga aspek diatas saling berkaitan dan mempengaruhi. Pemilihan model program populis tertentu oleh kandidat petahana akan mempunyai konsekuensi tersendiri. Bagaimana reaksi dari pemilih yang mendapatkan bantuan berupa uang, barang, fasilitas umum/sosial, layanan publik dari program populis melalui operator atau tim kampanye juga mendapatkan perhatian dalam riset ini.

Penelitian lapangan dilaksanakan di Kabupaten Garut (Jawa Barat) dan Kabupaten Nganjuk (Jawa Timur) dengan masing-masing dua desa. Obyek riset ini menelaah dinamika penggunaan dana publik untuk kampanye pada pemilihan gubernur (pilgub) provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur telah berlangsung sebelumnya (*ex-post atau post-factum*). Penelitian ini menggunakan gabungan pendekatan atau metode riset yakni studi pustaka dan penelusuran dokumen/kliping media dikombinasi dengan observasi dan wawancara mendalam terhadap informan. Metode *participant observation* dengan peneliti tinggal di desa tempat penelitian sehingga bisa menyelami situasi yang setiap hari dihadapi dan mengikuti bagaimana informan mengkalkulasi setiap pilihan-pilihan yang ada. Wawancara dilakukan dengan pendekatan informal dan dengan panduan pertanyaan penelitian yang semi terstruktur. Pemilihan pendekatan atau metode ini agar peneliti dapat melihat dan mengkonstruksikan bagaimana tanggapan dan reaksi dari para informan berkaitan dengan pemberian bantuan yang diberikan oleh kandidat petahana.

## TUJUAN RISET

Mengapa kajian akan efektivitas penggunaan dana publik penting untuk dilakukan? Selama ini pemahaman umum memandang politikus dan timses (termasuk operator dan *broker* suara) masih dominan dan dapat mendikte pemilih. Pandangan kebanyakan ini berasumsi bahwa penggunaan dana publik yang disamakan kedalam program populis ini efektif karena dilakukan secara “*top-down*” oleh politikus, yang umumnya berasal dari latar belakang sosial dan politik yang lebih superior dibandingkan pemilih. Juga karena para penerima dana publik ini dianggap “*irasional*” karena latar belakang pendidikan yang rendah, umumnya tidak berdaya dibandingkan kandidat petahana karena berasal dari latar belakang sosial inferior dan kelas ekonomi miskin. Akan tetapi, apakah asumsi diatas

merupakan kecenderungan yang dominan terjadi? Apakah menggelontorkan dana publik dalam kemasan program populis akan serta merta berujung pada panen suara pada pemilu?

Laporan monitoring maupun riset tentang penggunaan dana publik selama ini sebatas pada mengenali pola-pola, jumlah nominal dana yang disalurkan, dan individu dan organisasi penerima dana ini. Penelaahan akan dampak dari penggunaan dana publik sebagai instrumen kampanye masih terbatas. Riset ini menindaklanjuti temuan sebelumnya dengan memetakan bagaimana rekasi dari penerima bantuan program populis. Riset ini secara spesifik menelaah penggunaan dana publik untuk kampanye dalam pemilu kepala daerah (gubernur). Sebagai bagian dari pengeluaran kampanye, penggunaan dana publik ini senantiasa melibatkan tiga pihak, yaitu: politikus/kandidat yang menduduki jabatan publik, aparatur pemerintahan daerah (desa) maupun actor dari organisasi sosial kemasyarakatan sebagai penghubung (atau operator program bantuan) dan (kelompok) pemilih.

Penggunaan dana publik untuk kampanye ini dikemas dalam bentuk relasi antara pemilih dan politikus dimana transaksi terjadi. Seberapa efektif transaksi ini dan faktor apa saja yang membuatnya efektif (atau tidak efektif) menjadi tujuan dari penelitian ini. Melalui relasi dan interaksi dari ketiga aktor ini efektivitas penggunaan dana publik untuk kampanye dapat dijelaskan. Dengan mencermati transaksi antara ketiga aktor ini efektivitas penggunaan dana publik untuk kampanye, pada studi kasus pemilihan gubernur di Jawa Barat dan Jawa Timur, dapat dijelaskan. Lebih lanjut, penelitian ini berupaya menentukan aspek-aspek yang mendukung transaksi berbasisan material/non programatik ini. Dengan terpetakannya bagaimana penggunaan dana publik untuk kampanye dan memahami kompleksitas transaksi yang terjadi kemudian dapat dirancang

upaya untuk mencegah menyalahgunaan dana publik untuk kampanye secara efektif.

## **PERTANYAAN PENELITIAN**

Pertanyaan penelitian utama dari riset ini adalah “seberapa efektif penggunaan dana publik sebagai instrumen kampanye dalam Pemilu?” Pertanyaan utama ini diukur dengan melihat efektivitas penggunaan dana publik yang dikemas dalam program populis dan dibandingkan dengan perolehan suara kandidat petahana di tingkat desa. Dari penelaahan ini dapat diuraikan dan dijelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi kampanye kandidat (petahana). Dalam menguraikan hal tersebut, diformulasi pertanyaan-pertanyaan turunan sebagai berikut:

***Pertanyaan pertama:*** “Bagaimana model atau mekanisme pemanfaatan dana publik atau program populis yang efektif dalam memobilisasi dukungan pemilih pada pemilu?” Dari pertanyaan ini akan digali jenis-jenis atau bentuk alokasi dan *timing* dari pemberian dana publik. Pertanyaan turunan adalah Apakah alokasi dana publik ditujukan pada daerah-daerah atau kantong-kantong pemilih tertentu?

Tipe kelompok pemilih seperti apa yang menjadi target pemberian dana publik - pemilih mengambang (*swing voters*) atau pemilih loyal dari kandidat/parpol?

Bagaimana kandidat/pejabat publik melakukan klaim keberhasilan (*credit claiming*) dari program/proyek populis?

Gambaran tentang hal-hal di atas akan memberikan gambaran mengenai model dan jenis bantuan yang efektif sebagai instrumen kampanye.

**Pertanyaan kedua:** “bagaimana peran dari operator/perantara/broker dalam memobilisasi dukungan suara pemilih?” Pertanyaan ini menggali siapa perantara dan seperti apa perannya. Pemilihan distributor atau broker ini tentu berdasarkan kalkulasi tertentu yakni kemampuan para operator dalam memobilisasi dukungan suara. Pertanyaan ini berkaitan untuk menera seberapa signifikan peran dari lembaga atau jaringan penghubung dalam menyalurkan dana publik dan mengkonversikannya menjadi dukungan suara dalam pemilukada. Adapun pertanyaan turunan adalah:

Apakah pendistribusian dana publik menciptakan jaringan patron-klien baru atau memperkuat jaringan patron-klien yang selama ini telah ada? organisasi dan lembaga macam apa sajakah yang digunakan sebagai perantara penyaluran dana publik untuk mempengaruhi pemilih?

Bagaimana perantara/broker memonitor penyaluran dana publik agar mendapatkan dukungan (suara) dari penerima bantuan?

**Pertanyaan ketiga:** “bagaimana pandangan dan sikap warga/kelompok masyarakat terhadap dana publik yang digunakan sebagai instrumen kampanye pemilukada?” Pertanyaan ini bermaksud untuk memahami sudut pandang dan penerimaan dari warga atas pemberian dana publik yang dikaitkan dengan kampanye (pemilukada). Secara spesifik pertanyaan turunan sebagai berikut:

persepsi dan respon pemilih terhadap pemberian bantuan dari kandidat petahana atau operator?

Faktor-faktor apa (ekonomi, agama, kesukuan, kekerabatan dan perkawanan) yang membuat pemberian tersebut menjadi efektif?

## TAHAPAN RISET

Pelaksanaan riset “Penggunaan Dana Publik untuk Kampanye” dilakukan dalam beberapa tahap sebagai berikut;

### 1. Pengumpulan dokumen dan aturan terkait dengan penggunaan dana publik

Studi dokumen membantu untuk memetakan dan mengidentifikasi pola, pelaku dan alokasi yang selama ini terjadi. Pengumpulan peraturan terkait dengan penggunaan dana publik (dana publik, dana hibah, bantuan keuangan), dokumen pemda terkait dengan program-program populis pemerintah daerah dan pemberitaan media dikumpulkan untuk digunakan untuk mengkonstruksikan model dan tatacara penggunaan dana publik serta implementasi program populis. Pengumpulan dokumen dan peraturan dilakukan di dua level, yakni kebijakan atau peraturan nasional (dikeluarkan oleh pemerintah pusat) maupun peraturan daerah yang mengatur tentang penggunaan dana publik/dana APBD pemerintah provinsi.

### 2. Studi literatur

Studi literatur dilakukan untuk mengumpulkan informasi yang relevan dengan studi yang sedang dilakukan. Studi-studi yang telah dilakukan baik yang melihat pemilu di Indonesia maupun dinegara ataupun kawasan lain dikumpulkan untuk membantu mengkostruksi kerangka analisis dalam penelitian ini. Penelusuran oleh beberapa lembaga swadaya masyarakat seperti ICW, Fitra dan IBC menunjukkan penggunaan dana-dana publik untuk kepentingan politik penguasa/petahana cenderung meningkat mendekati waktu pemilihan. Dana publik ini dikamuflese menjadi program populis dengan memberikan bantuan langsung diberikan kepada warga ataupun bantuan

tidak langsung diberikan kepada kelompok/organisasi sosial kemasyarakatan (ormas). Penggunaan dana publik pun kerap disamakan menjadi kampanye/sosialisasi program pemerintah (pusat dan daerah) untuk meningkatkan popularitas kandidat. Dari studi literatur dapat dipetakan riset sebelumnya tentang penggunaan dana-dana publik untuk kampanye di Indonesia.

### **3. Workshop Desain Kerangka Penelitian**

Setelah data dari dokumen pemda mengenai penggunaan dana publik beserta aturannya dikumpulkan, dilakukan workshop untuk mendesain kerangka penelitian dan menentukan metoda riset dan prosedur riset yang digunakan. Pada workshop ini juga disusun pertanyaan penelitian dan poin-poin yang terkait dengan tema riset. Workshop desain metode riset merupakan forum untuk mengeksplorasi opsi-opsi metoda dan pendekatan riset. Penentuan daerah penelitian juga dilakukan pada workshop ini. Setelah keempat desa ditentukan dan metoda riset dan kerangka analisis dimatangkan maka disusun protokoler dan jadwal penelitian lapangan.

### **4. Pengumpulan data lapangan**

Pasca workshop desain metode riset, peneliti daerah bertugas mengumpulkan informasi tentang proses dan tahapan yang telah disepakati dalam workshop desain metode riset. Penelitian lapangan berlangsung sejak awal Agustus 2013 dengan Penelitian lapangan berlangsung selama kurang lebih tiga bulan. Febri Hendri peneliti yang melakukan pengamatan di Kab. Garut (Jabar) dan Putut Aryo Saputro meneliti di Kab. Nganjuk (Jatim).

Dalam bulan pertama melakukan observasi lapangan, kedua peneliti telah melakukan wawancara dengan aparatur desa, tokoh organisasi masyarakat di tingkat desa, kader-kader

posyandu, penyalur bantuan pos dana publik, anggota KPUD tingkat kabupaten dan kecamatan dan warga di keempat desa wilayah studi. Kedua peneliti juga mengumpulkan bahan-bahan berupa dokumen, peraturan daerah, klipng dari media massa setempat. Proses participant observation dikombinasi dengan wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan diskusi terarah (*Focus Group Discussion/FGD*) dilakukan dengan informan dari keempat desa tersebut ditambah dengan informan ditingkat Kabupaten. Dengan melakukan "live-in" ditengah-tengah warga desa, peneliti dapat memahami dinamika atas penyaluran dana bantuan oleh kandidat petahana melalui operator. Kita juga bisa mempunyai pemahaman atas tanggapan dan dukungan yang diberikan oleh pemilih atas penggunaan dana publik.

## 5. Analisis Data dan Penulisan Laporan

Tahapan terakhir adalah analisis data yang dikumpulkan selama fieldwork dan studi dokumen. Temuan yang diperoleh dari studi literatur, observasi, FGD dan *in-depth interview* divalidasi dan direview guna memastikan akurasi dan relevansinya. Setelah data dari fieldwork divalidasi kemudian dianalisis berdasarkan kerangka analisis yang digunakan untuk memahami proses, dinamika dan efektivitas dari penggunaan dana/program bansos dalam kerangka kampanye pemilu. Tahapan terakhir adalah penulisan laporan riset yang akan dilakukan oleh para peneliti.

## DURASI DAN WILAYAH RISET

Riset Penggunaan Dana Publik untuk Kampanye ini berlangsung sejak pertengahan Juli hingga bulan Desember 2013. Guna mendapatkan gambaran yang utuh atas praktek penggunaan dana publik dan mengkaji efektivitas dari penggunaan dana tersebut, riset ini mengambil lokasi di Garut (Jawa Barat) dan Nganjuk (Jawa Timur). Di tiap daerah dipilih dua desa untuk

melihat tanggapan dari kelompok warga dan dinamika transaksi atas pemberian dana bantuan dengan dukungan suara.

Kabupaten Garut dipilih sebagai daerah penelitian dikarenakan lokasinya yang strategis. Secara historis, Garut merupakan daerah dimana dinamika politik lokalnya semarak dan berwarna karena merupakan daerah pertemuan (penghubung) antara pusat pemerintahan di Bandung dengan daerah lainnya di Priangan Timur. Kondisi ini yang menyebabkan Garut menjadi pertemuan antara pandangan tradisional yang termanifestasi dalam pesantren-pesantren dan pandangan baru yang dibawa melalui jalur lintas perdagangan. Pada masa pemerintahan kolonial, Garut menjadi titik strategis dengan ditematkannya sebagai pusat karisedenan. Dimasa kemerdekaan Garut juga dikenal sebagai “pusat” pergolakan DI/TII. Secara geografis penduduk Garut bermata pencaharian sebagai petani walaupun mulai tumbuh dengan pesat sektor ekonomi industri pengolahan (makanan dan garmen kulit), dan hiburan dan jasa (perhotelan).

Kabupaten Nganjuk dipilih karena karakteristik daerah yang menjadi pertemuan antara kaum santri dan abangan sehingga dinamika politik lokal dipengaruhi oleh karakteristik tersebut. Seperti juga Garut, perekonomian Nganjuk didominasi oleh sektor pertanian, dengan sektor usaha kecil dan jasa mengalami pertumbuhan dalam beberapa tahun terakhir. Setelah ditentukan kab/kota kemudian akan ditentukan 2 desa/kelurahan dimana peneliti akan melakukan observasi.

Penelitian ini dilangsungkan di dua desa masing-masing di Kabupaten Garut dan kabupaten Nganjuk yang menjadi sasaran pemberian dana publik. Pemilihan dua desa di setiap kabupaten berdasarkan dua kriteria; pertama, kedua desa mendapatkan bantuan dari dana APBD pemerintah provinsi. Kedua, pada salah satu desa yang digunakan sebagai daerah penelitian, kandidat petahana menang dan di desa lainnya kandidat penantang yang

menang. Untuk Kabupaten Garut dipilih desa Hegarmanah (kandidat petahana kalah) dan desa Sukarame (kandidat petahana menang) sedangkan di Kabupaten Nganjuk dipilih desa Gemenggeng (kandidat petahana menang) dan desa Jampes (kandidat petahana kalah).

### III. LINGKUP DAN BATASAN RISET SERTA TANTANGAN PENELITIAN

Karena kompleksitas dan beragamnya pemahaman atas korupsi pemilu, maka penting untuk membatasi ruang lingkup (*scope*) penelitian. Penelitian ini melihat penggunaan dana publik dari pemerintah provinsi dan bagaimana dampaknya terhadap kampanye pemilukada Gubernur. Riset ini menggali kejadian-kejadian yang terjadi pada pemilukada di desa yang diobservasi, penulis mengkonstruksi manipulasi penggunaan dana publik tidak sebatas pada pola, jenjang dan aktor-aktor yang terlibat akan tetapi mencoba menjelaskan dalam konteks yang lebih luas. Observasi secara *ex-post* atau *post factum* dimana aktivitas pemilukada telah berlangsung sehingga perlu kehati-hatian dalam mengumpulkan dan menggali ingatan/rekaman peristiwa dari para pihak yang diwawancarai. Kerumitan lain yang ditemui dilapangan adalah dikarenakan rentang waktu antara pemilihan Gubernur dan pemilihan Bupati di kedua daerah berlangsung hampir berdekatan sehingga pertanyaan yang diajukan harus secara jelas memisahkan antara kedua peristiwa politik yang telah terjadi. Hal ini untuk mencegah informasi yang diberikan oleh informan bercampur antar peristiwa politik yang berbeda, walau kadang kala kedua even politik tersebut berkaitan satu sama lain.

### KETERBATASAN RISET

Melakukan riset untuk isu-isu sensitif, peneliti menyadari beberapa kelemahan, keterbatasan dan kendala dalam

melakukan studi ini. Keterbatasan pertama berkaitan dengan beragamnya pemahaman, baik secara konsepsi dan juga aspek legalitas, dari konsepsi patronase ataupun clientelisme tidak hanya dari para pihak yang ditemui dan diwawancara tetapi juga dalam literatur ilmiah. Konsepsi patronase dan clientelism selain kompleks (Callahan 2005) juga pada umumnya digunakan secara bergantian dimana beberapa peneliti memandang kedua konsep tersebut sama. Hal lain adalah penggunaan dana publik umumnya dibungkus dalam atura perundangan sehingga tidak serta merta illegal secara hukum walau secara jelas dana tersebut dikamuflese untuk kampanye (lihat penjelasan Schaffer, 2007).

Kendala kedua adalah selain kompleksitas tema Korupsi Pemilu, khususnya patronase dan clientelism, karakteristiknya dilakukan melalui relasi sosial yang terselubung (*embedded social relation*), membuat riset memiliki tantangan dan kerumitan tersendiri. Karena itu, riset ini ber karakter dengan sifat '*space of non-existence*' (Kalir, 2008) atau merupakan aktivitas yang dapat dikategorikan sebagai ekstra-legal atau semi-legal sehingga penggalan informasi dilakukan dengan sangat berhati-hati dan cermat dalam menelusuri data dan mencari narasumber. Hal ini menyebabkan riset semacam ini memiliki tantangan dan kerumitan tersendiri. Data-data yang diperoleh sangat subyektif berdasarkan persepsi narasumber sehingga dalam menganalisis memerlukan interpretasi. Membangun kepercayaan dan membuat nyaman narasumber menjadi kunci dari penelitian ini. Juga dalam melakukan observasi perlu dilakukan dengan seksama agar para pihak yang diamati tidak merasa terganggu dengan kehadiran peneliti (*obstrusive observation*). Seperti studi tentang jual-beli suara (*vote buying*), dan juga studi aktivitas ekstra legal maupun illegal, yang secara alamiah diliputi oleh kerumitan dalam menyingkap tabirnya (Wang, dan Kurzman, 2007: 63).

Keterbatasan ketiga adalah penetapan wilayah studi pada 2 desa disetiap kabupaten. Kriteria pemilihan daerah selain yang telah dijelaskan sebelumnya, juga didasarkan pada ketersediaan dan kemudahan akses data dan informasi tentang penggunaan dana publik. Pemilihan 2 kabupaten ini karena keterbatasan pendanaan sehingga dalam menarik kesimpulan umum tentunya harus dengan kesadaran untuk tidak secara gegabah mengatakan bahwa temuan ini merepresentasikan fenomena penggunaan dana publik untuk kampanye di Indonesia. Walau demikian, peneliti menemukan kesamaan dan juga perbaedaan dalam melakukan komparasi atau perbandingan antar daerah sehingga dapat diidentifikasi faktor-faktor yang berperan secara umum dan khusus. Temuan dari kedua daerah ini jika dibandingkan dengan pengalaman empiris dan komparatif dengan Negara lain juga akan mengilustrasikan aspek yang berlaku di Indonesia dan Negara lain.

Catatan terakhir berkaitan dengan kerangka analisis yang dibangun dan digunakan pada penelitian ini. Ketiga aspek yang digunakan dalam kerangka analisis merupakan hasil konstruksi dari pengalaman empirik di beberapa kawasan serta kerangka teoritis yang digunakan pada riset-riset serupa. Dalam mendesain kerangka analisis selain memperhatikan pengalaman empirik juga merangkum temuan dari hasil kajian maupun monitoring tentang penggunaan dana publik di Indonesia. Kerangka analisis ini telah memuat aspek-aspek terpenting untuk menganalisis dampak dan efektivitas penggunaan dana publik akan tetapi kami menyadari kerangka ini bukanlah sesuatu yang final dan telah memperhitungkan semua faktor (*exhaustive*) sehingga masih dapat dikembangkan dalam penelitian selanjutnya.

## IV. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan pada bab dua memaparkan dengan detil kerangka analisis yang digunakan pada riset ini. Riset ini menawarkan kerangka analisis yang menjelaskan efektivitas dari penggunaan dana publik oleh kandidat petahana untuk kampanye pemilu. Apakah penggunaan dana publik yang disalurkan kedalam program populis akan otomatis memberikan keuntungan pada kandidat petahana? Kerangka analisis yang ditawarkan bermaksud untuk menampilkan penggunaan dana publik tidak semata dari kacamata penyalasan dana publik tetapi dalam bingkai bagaimana terbangun relasi antara pemilih dan politikus. Dengan menggunakan pendekatan ini, kita dapat mengurai faktor-faktor yang menentukan efektivitas dari program bantuan.

Pada bab ketiga dan keempat akan mengulas studi kasus dari dua desa di dua Provinsi. Studi ini melihat (melakukan kilas balik) atas proses penggunaan dana publik pada pemilukada Gubernur di Provinsi Jawa Barat (Kabupaten Garut) dan Jawa Timur (Kabupaten Nganjuk). Berbeda dengan pemahaman selama ini bahwa penggunaan dana publik akan serta merta mendatangkan keuntungan bagi kandidat petahana, temuan dari studi kasus pada riset ini menawarkan ilustrasi yang menggambarkan kompleksitas dan dinamika dari pertemuan kepentingan antara kandidat, operator dan pemilih.

Bab terakhir mengkonsolidasi temuan dari kedua studi kasus dan mengungkap pola umum dari penggunaan dana publik di kedua provinsi tersebut. Lebih lanjut diulas bagaimana pengaruh dari pendekatan, model, “jenis” barang/bantuan yang disalurkan terhadap keterpilihan kandidat petahana. Juga dipaparkan kepentingan atau upaya untuk mempertahankan karir (politik) dari operator yang ternyata dapat membuat tujuan dari penggunaan dana publik ini menyimpang dari desain awalnya.

Terakhir, tanggapan pemilih dipaparkan terkait reaksi mereka dalam menerima bantuan. Komplexitas dari interaksi ketiga aktor ini membuat penggunaan dana publik menjadi multi interpretasi dan hasilnya tidak melulu menguntungkan kandidat petahana.

## BAB 2

# KERANGKA ANALISIS

LUKY DJANI - INSTITUTE FOR STRATEGIC INITIATIVES

Pelaksanaan pemilu di negara-negara pasca otoritarian, termasuk Indonesia, kerap diwarnai praktek kecurangan, manipulasi dan pelanggaran. Walau perubahan sistem politik yang lebih demokratis dan terbuka ditandai dengan adanya perubahan sistem pemilu, peraturan perundangan pemilu, serta pelaksanaan pemilu oleh komisi pemilu yang independen, ditambah warga lebih bebas dalam menentukan pilihannya dan bahkan dapat melakukan pemantauan pemilu, sayangnya, kecurangan dan manipulasi masih terjadi bahkan beradaptasi dengan sistem politik (dan pemilu) serta aturan hukum baru tersebut (Buehler, 2009; Hadiz, 2005; Hidayat, 2009; Mietzner, 2007; Sulistiyanto dan Erb 2009). Pengamatan terhadap proses dan dinamika pemilu di Indonesia menunjukkan terjadinya penyesuaian dari modus serta praktek kecurangan dan pelanggaran (Djani dan Vermonte, 2012). Perubahan pola, modus dan praktek korupsi pemilu

menunjukkan kreativitas pelaku kecurangan dalam mengakali celah pada kerangka hukum. Kecurangan pemilu dianggap melemahkan nilai-nilai demokrasi, mendistorsi dan mendelegitimasi proses pemilu, melemahkan akuntabilitas (partai) politik serta menghadirkan politikus korup (della Porta dan Vanucci, 1999; Elster, 1989; Harris, 2003).

Salah satu isu krusial dalam pemilu adalah isu dana politik/kampanye. Pengamatan dan advokasi telah ditempuh untuk memperkuat aspek manajemen dana (partai) politik dan dana kampanye (pemilu), mendorong transparansi pemasukan dana, hingga pengaturan batasan penyumbang dan penggunaan dana kampanye (Badoh dan Dachlan, 2010; Badoh dan Djani, 2006; Junaidi dkk., 2011; Mietzner, 2012; Supriyanto, 2012). Salah satu fokus perhatian dan prioritas dari rezim pengaturan dana kampanye adalah untuk mencegah sumbangan dana politik/kampanye yang dapat menjadi pintu masuk bagi kelompok-kelompok kepentingan sempit (*private-oriented interest*) maupun dari kelompok-kelompok kejahatan terorganisir.

Isu penting lainnya dari dana kampanye adalah pengeluaran atau pembelanjaan dana kampanye (*campaign funds expenditure*). Penelusuran sisi pengeluaran atau pembelanjaan dana untuk aktivitas politik perlu mendapatkan perhatian karena karakteristik dan modus kecurangan pemilu akan ditentukan oleh jenis dan alokasi pengeluaran dana politik/kampanye. Pembiayaan aktivitas politik/kampanye tentu saja beragam seperti pengeluaran untuk membiayai aktivitas dari tim kampanye, kampanye media dan luar ruang, pengadaan atribut kampanye, pelatihan tim kampanye, membiayai kegiatan-kegiatan sosial, membangun sarana umum dan sosaial pun untuk tujuan yang ilegal atau ekstra-legal seperti membeli suara (*vote-buying*), membayar petugas penyelenggara pemilu untuk memanipulasi suara atau mendanai kampanye negatif yang mendeskreditkan lawan politik (Pinto-Duschinsky, 2003). Dana yang digunakan untuk kampanye dapat berasal dari dana pribadi dan keluarga sang kandidat, dari donatur dan kerabat serta

memanfaatkan dana publik dalam wujud program populis oleh kandidat petahana.

Riset ini fokus meneliti penggunaan dana publik, seperti dana Bantuan Sosial (Bansos), dana Hibah dan Bantuan Keuangan yang belakangan kerap menjadi salah satu instrumen kampanye yang digunakan oleh kandidat petahana (*incumbent*). Penggunaan dana publik untuk kampanye dari tahun ke tahun cenderung meningkat mendekati waktu pemilihan (lihat grafik pada bab I). Dana publik ini umumnya dikamufilase menjadi program-program populis dengan dalih program pengentasan kemiskinan, perbaikan layanan publik, pembangunan infrastruktur pedesaan, pemberian beasiswa atau bantuan pendidikan hingga pembagian hewan ternak. Penyaluran dana atau implementasi program bantuan dapat melalui organ birokrasi seperti pemerintah desa, unit pelaksana teknis (UPT) pemda, ataupun melalui kelompok/organisasi sosial kemasyarakatan (ormas) dengan sasaran kepada kelompok warga, keluarga (rumah tangga) dan/atau individu.

Penggunaan dana publik ini kerap disamarkan menjadi program pemerintah (pusat dan/atau daerah) walau sejatinya ditujukan untuk kampanye/sosialisasi *incumbent*. Tujuannya pemanfaatan dana publik ini diantaranya untuk: (1). membangun jaringan pemenangan melalui kelompok sosial tertentu; (2). meningkatkan popularitas incumbent dengan mengklaim keberhasilan program populis (*credit claiming*); atau bahkan (3). memobilisasi dukungan warga. Pengalaman di Meksiko menunjukkan penggunaan dana publik melalui program Pronasol ditujukan untuk memobilisir dukungan suara pada distrik/daerah pemilihan dimana kompetisi antar kandidat dari partai berkuasa dan oposisi berlangsung ketat (Magaloni, 2006).

Peningkatan penggunaan dana publik untuk pemenangan *incumbent* merisaukan karena membuat proses kampanye pemilu timpang karena kandidat petahana akan diuntungkan karena menggunakan dana publik secara terselubung. Selain itu, penggunaan dana publik

tersebut akan mendistorsi alokasi dan distribusi sumberdana publik yang terbatas sehingga menjadi tidak tepat sasaran ataupun program tersebut dapat diragukan keberhasilannya. Oleh karena itu, pengamatan terhadap pemanfaatan dana publik untuk kampanye memberi ilustrasi atas model/jenis alokasi, mekanisme pendistribusian dan organisasi yang menyalurkan bantuan (operator/perantara) dari pengeluaran politik (*political expenditure*) secara umum.

Pandangan umum mengatakan bahwa kandidat petahana diuntungkan karena memiliki kuasa atas penggunaan dana publik dalam bungkus program populis sehingga dapat mendongkrak prestasi dan reputasi (*credit claiming*) (ICW, 2010; FITRA, 2011). Pun ditenggarai, penyaluran dana dan/atau bantuan program populis, akan menciptakan keuntungan bagi kandidat petahana dikarenakan bantuan yang diberikan akan memperbesar kemungkinan *incumbent* untuk terpilih kembali. Akan tetapi, apakah akan terjadi korelasi positif dari penggunaan dana publik sehingga serta merta menguntungkan kandidat petahana?

Penelitian ini bermaksud untuk menganalisis efektivitas penggunaan dana publik untuk pemenangan kandidat petahana. Bagaimana dana publik yang digelontorkan, misalnya melalui program populis, mempengaruhi pilihan pemilih? Apakah pemilih menjatuhkan pilihannya pada kandidat petahana hanya karena mendapatkan manfaat (finansial) dari program-program tersebut atau terdapat faktor-faktor lain yang mempengaruhi pilihan pemilih? Dengan mengamati dinamika dan mekanisme relasi antara kandidat petahana-operator penyaluran dana/bantuan-pemilih maka kita dapat mencermati kualitas relasi/hubungan timbal balik yang kompleks antar pemilih, kandidat petahana dan juga perantara/operator program populis.

Pemaparan bab ini dibagi kedalam beberapa pembahasan. Bagian pertama mengulas tentang praktek penggunaan dana publik untuk

tujuan pemenangan pemilu di beberapa negara dan di Indonesia. Bagian ini menyajikan kompilasi penelitian, laporan hasil pemantauan dan advokasi atas praktek penggunaan dana publik. Bagian kedua mengulas kerangka teoritis yang membahas relasi kandidat dan pemilih. Efektivitas penggunaan dana publik tergantung dari pola relasi dan model pemanfaatan dana publik. Bagian ketiga dari bab ini membahas tawaran kerangka analisis yang digunakan untuk menganalisis efektivitas penggunaan dana publik oleh petahana untuk pemenangan pemilu.

## I. PENGGUNAAN DANA PUBLIK UNTUK KAMPANYE

Riset tentang pemanfaatan sumberdaya publik untuk kampanye, di beberapa negara menunjukkan bahwa praktek ini dapat beradaptasi dengan sistem politik (pemilu) dan kerangka hukum baru (Schaffer dan Schedler 2007). Hal ini menunjukkan bahwa penggunaan dana publik yang dikamuflese dalam bentuk program populis untuk tujuan kampanye (politik) merupakan fenomena yang lazim terjadi dan dilakukan oleh partai berkuasa atau kandidat petahana. Bagian ini mengulas praktek-praktek penggunaan dana publik di beberapa negara untuk memberikan gambaran bagaimana penggunaan atau model distribusi serta apa implikasinya terhadap dinamika politik. Praktek di beberapa Negara akan memberikan tambahan pemahaman dan dapat digunakan untuk menyusun kerangka analisis atas praktek serupa di Indonesia.

### a. Praktek di Negara Lain

Penggunaan dana publik untuk kepentingan politik dan kampanye juga kerap terjadi di negara lain. Beberapa penelitian di negara lain atas penggunaan dana publik untuk kampanye (patronase atau *pork barrel*), seperti riset yang dilakukan oleh Beatriz Magaloni (2006) di Meksiko. Magaloni meneliti penggunaan dana publik dalam bentuk program pemerintah

Pronasol dan mencoba menjelaskan kepada siapa atau daerah mana saja yang dijadikan sasaran penyaluran program Pronasol tersebut. Dengan menggunakan data penyaluran dana Pronasol selama kurun waktu tertentu, Magaloni menemukan bahwa program Proasol secara terukur dan selektif ditujukan pada daerah pemilihan yang dikategorikan sebagai wilayah abu-abu dimana kandidat dari partai berkuasa (PRI) bersaing ketat dengan kandidat dari partai oposisi. Program Pronasol digelontorkan untuk memikat pemilih *swing voter* agar mereka merasakan “manfaat” dari program tersebut dan mendukung kandidat partai berkuasa.

Riset lain oleh Samuels (2002) di Brazil pun mencermati penggunaan dana publik oleh para *deputy* (anggota dewan). Samuels secara kritis mencari jawaban atas penggunaan dana publik apakah digunakan untuk tujuan kampanye dimana kandidat petahana membangun fasilitas umum atau social dan kemudian mengambil kredit (*credit claiming*) atas “prestasi” tersebut. Ternyata temuan Samuels menjelaskan bahwa para anggota legislatif di Brazil giat mendistribusikan proyek-proyek pemerintah ke daerah pemilihan atau konstituen bukan untuk menarik simpati atau memperluas pengaruh/dukungan akan tetapi sebagai medium pertemuan antara politikus dengan pengusaha. Hal ini dikarenakan bujet dana yang dibawah kendali mereka relatif terbatas untuk membuat proyek monumental atau mercusuar yang dapat diklaim tetapi cukup untuk diberikan kepada kontraktor/pengusaha. Alhasil sasaran penggunaan dana publik di Brazil lebih ditujukan kepada kontraktor/pengusaha kroni dari politikus petahana yang pada saat kampanye akan menjadi donatur mereka (Samuels, 2002). Dengan kata lain, dana publik lebih ditujukan untuk memperoleh dana kampanye dari pebisnis ketimbang mendapatkan kredit poin dari konstituen.

Di Negara tetangga Filipina, penggunaan dana publik lazim diistilahkan *pork-barrel*, telah menjadi instrumen penting bagi kandidat petahana. Praktek penggunaan patronase di Filipina sudah berlangsung selama beberapa decade. Penelitian yang dilakukan oleh sekelompok jurnalis yang tergabung dalam *Philippine Center for Investigative Journalism* (PCIJ) menemukan bahwa keberlangsung klan politik ditunjang oleh penggunaan *Priority Development Assistance Fund* (PDAF), istilah legal dari *pork-barrel*, untuk menyediakan fasilitas umum/social atau pelayanan dasar sebagai instrumen *credit claiming* (Chua dan Cruz, 2004). Karena akses terhadap dana public ini, Paul Hutchroft (1998) menyebutnya “*the politic of privilege*”, klan politik di Filipina bertengger selama beberapa generasi.

## b. Praktek di Indonesia

Bagaimana dengan penggunaan dana publik di Indonesia? Penggunaan dana publik untuk kepentingan politik di Indonesia bukanlah hal baru. Semasa rezim Orde Baru, dikenal istilah Banpres (Bantuan Presiden) yakni program “percepatan pembangunan” untuk pembangunan infrastruktur seperti sekolah, puskesmas dan sarana umum lain hingga pemberian beasiswa atau ternak kepada rumah tangga miskin. Maka saat itu populer sebutan (gedung) sekolah Banpres, sapi Banpres, traktor Banpres dan sebagainya. Bantuan ini dikemas sehingga seolah-olah diberikan atas “kemurahan hati” atau inisiatif sang Presiden, walau tetap saja menggunakan anggaran Negara. Karena sifat penggunaan atau pemanfaatan dana tersebut berdasarkan diskresi Presiden Suharto maka dana Banpres ini dikelola secara personal dan sangat fleksibel cenderung tanpa prosedur penggunaan dan pertanggungjawaban dana publik yang baku.

Pos lain adalah dana non-bujeter atau sering disebut sebagai dana taktis dimana dana ini penggunaannya pun sangat fleksibel dan pengelolaannya diluar mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan bujeter. Dana non-bujeter ini bisa diperuntukkan untuk keperluan pribadi pejabat yang mengelola pos ini hingga untuk membiayai kegiatan-kegiatan politik. Alhasil, pemanfaatan dana publik untuk tujuan politik, bukanlah fenomena baru di Indonesia. Seiring dengan reformasi, kritik terhadap pos anggaran Banpres dan dana taktis/non-bujeter yang kerap dimanfaatkan untuk kepentingan penguasa berujung pada dihentikannya pos anggaran tersebut.<sup>4</sup> Walau demikian, penggunaan dana publik untuk kampanye masih berlangsung hingga saat ini.

Selama ini kajian dan laporan pemantauan mengenai pemanfaatan jabatan dan dana publik untuk kampanye di Indonesia lebih banyak dititikberatkan pada empat hal: Pertama, penggunaan fasilitas publik dan memobilisasi pegawai negeri sipil oleh petahana. Contoh yang kerap diungkap adalah penggunaan fasilitas kantor atau kendaraan dinas dalam kampanye, pelibatan dan mobilisasi birokrasi dalam kampanye (Badoh dan Djani, 2006; Irwan, 1992; Sulisty, 2000). Modus kedua adalah menggunakan peringatan acara sosial, upacara adat, acara keagamaan maupun even olahraga yang dibiayai oleh anggaran daerah dan diselingi dengan kampanye terselubung seperti pembagian atribut sang petahana. Kegiatan lain yang acap ditumpangi agenda kampanye adalah acara

---

<sup>4</sup> Pos dana taktis/dana non-bujeter masih berlangsung hingga pertengahan tahun 2000 dimana secara diam-diam lembaga Negara/public masih mengelola anggaran secara non-bujeter. Baru setelah desakan publik untuk menertibkan tata kelola keuangan di lembaga engara/public kemudian Kementerian Keuangan mengeluarkan aturan yangmenghapuskan pos dan rekening dana taktis/non-bujeter disetiap lembaga negara/badan publik.

pengobatan gratis, sunatan massal, mudik gratis dan sebagainya (Djani dan Vermonte, 2013).

Cara lain adalah dengan memberikan fasilitas kredit atau bahkan pemutihan kredit dari instansi pemerintah atau menggunakan proyek dana sosial pemerintah. Diawal reformasi, ramai diulas di media massa penggunaan program jaring pengaman sosial (JPS) dan pemberian fasilitas kredit usaha tani atau kecil (KUT dan KUK) oleh pemerintahan BJ Habibie kala itu yang ditenggarai digunakan untuk aktivitas politik (Sulistyo, 2000). Biasanya pemberian kredit atau bantuan ditujukan pada kelompok seperti koperasi, kelompok tani dan bukan pada pemilih perorangan (Badoh dan Dachlan, 2010). Cara keempat adalah dengan membangun infrastruktur pedesaan atau lingkungan (fasilitas umum atau sosial) seperti perbaikan gedung sekolah atau sarana kesehatan (puskesmas atau posyandu), pembangunan jalan pedesaan atau memasang *paving-block* jalan, membuat sumur atau sarana MCK bersama hingga membagikan alat pertanian, perlengkapan keagamaan, peralatan olahraga, dan lain-lain.

Laporan Kementerian Dalam Negeri mengungkapkan sebagian besar kepala daerah yang terjerat kasus korupsi terkait penyimpangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), terutama pada pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, penyaluran Bantuan Sosial, dan juga dana Hibah.<sup>5</sup> Catatan akhir tahun FITRA tahun 2011 petahana yang akan bertarung kembali pada Pemilu pada dituding mengalokasikan dana bansos dan digunakan guna menarik simpati pemilih.<sup>6</sup> Sejalan dengan laporan diatas, laporan ICW dan IBC mengamati alokasi dana APBD di Provinsi Banten, DKI Jakarta, Jawa Barat dan Jawa Timur. Laporan-laporan diatas menunjukkan petahana memanfaatkan otoritasnya dalam menggunakan dana publik

---

<sup>5</sup> Kompas (24/1/2011).

<sup>6</sup> Catatan Akhir Tahun FITRA 2011: "Refleksi atas Penganggaran 2011".

untuk kampanye. Temuan diatas oleh LSM, lazimnya dijadikan materi advokasi untuk memperketat regulasi penggunaan dana publik khususnya dana Hibah dan dana Bansos.

Pemanfaatan dana publik tersebut terjadi juga pada pemilukada. Pemilukada yang diharapkan memperdalam demokrasi (*deepening democracy*) ternyata membawa konsekuensi negatif yang tidak diantisipasi sebelumnya seperti mentransformasi praktek manipulasi dan kecurangan pemilu (Brown dan Diprose, 2009; Hidayat, 2009; Sulistiyanto, 2009; Vel, 2005). Para elit local kerap menggunakan dominasi sosial dan ekonomi yang bertumpu pada politik kekerabatan (*kinship*) untuk memobilisasi dukungan dalam pemilukada (Buehler, 2009; Smith, 2009; van Klinken, 2009).

Dalam konteks politik/pemilu lokal inilah, perhatian peneliti ditujukan pada penggunaan dana-dana publik yang dikamufleskan dalam bentuk program populis untuk kampanye. Pengetatan regulasi dan tata kelola keuangan publik memang penting dilakukan, akan tetapi, mengingat kemampuan beradaptasi terhadap kerangka hukum dan administrasi keuangan, maka penting untuk memetakan model penggunaan dan penyiataan dana publik ini. Bagaimana model alokasi atau bentuk program (populis) dari dana publik? Apakah alokasinya ditujukan pada kantong-kantong pemilih pendukung calon tertentu (memberi imbalan bagi pendukung) atau ditujukan kepada kelompok pemilih mengambang (*swing voters*) untuk memikat mereka? Apakah penggunaan dana publik ini berujung pada dukungan suara? Sebelum membahas kerangka analisis untuk menera efektivitas penggunaan dana publik untuk kampanye, bagian selanjutnya akan diulas tentang kerangka teori berdasarkan pengalaman empirik di negara lain.

## II. SURVEI LITERATUR: MODEL RELASI KANDIDAT-PEMILIH

Perubahan atau perbaikan sistem pemilu kerap dilakukan sejak tahun 1998. Pembahasan tentang usulan sistem pemilu sejak sebelum pemilu 1999 pasca Orba berlangsung ditawarkan diantaranya oleh para peneliti LIPI (Samego, 1998), peneliti CSIS (Vermonte dan Tanuwidjaya, 2012) maupun mantan komisioner KPU dan Panwaslu (Surbakti, Supriyanto dan Santoso, 2008). Usulan lain menawarkan perbaikan pada sistem Pemilukada yang dirasa masih mengandung kelemahan (Anggraini, 2011). Kajian-kajian diatas berupaya menawarkan perbaikan sistem pemilu, untuk menyerentakkan tahapan pelaksanaan pemilu, memperbaiki penyelenggaraan pemilu, sehingga diharapkan memperkuat demokratisasi.

Meskipun penyempurnaan atau perekayasaan sistem pemilu dilakukan, pengalaman di beberapa negara pasca rezim otoritarian atau demokrasi baru menunjukkan kecurangan dalam pemilu dapat beradaptasi dengan sistem pemilu dan kerangka hukum baru dan menjelma dalam bentuk lain (Schaffer dan Schedler 2007). Telaah cepat yang dilakukan terhadap evolusi kecurangan pemilu pasca Orba juga menemukan gejala yang sama di Indonesia (Djani dan Vermonte, 2013).

Berlainan dengan pendekatan diatas, pandangan lain melihat lemahnya aspek representasi politik sebagai masalah serius yang bermuara pada defisit demokrasi (Törnquist, Webster dan Stokke, 2009). Relasi antara pemilih dan politikus disinyalir merupakan hubungan transaksional yang koruptif dan manipulatif antara politikus dan pemilih. Transaksi koruptif ini berlangsung dengan menukarkan uang atau barang dengan suara dalam model relasi jual-beli suara (*vote-buying*) atau clientelism (Kitschelt dan Wilkinson, 2007; Medina dan Stokes, 2007; Kitschelt dan Wilkinson, 2007). Hubungan ini ditenggarai

dilandasi oleh ketimpangan relasi antar pemilih dan politikus. Para penulis ini berpendapat bahwa dalam menganalisis kecurangan pemilu perhatian hendaknya ditujukan untuk menganalisis bentuk relasi dan interaksi antar pemilih dan politikus. Olle Törnquist, Neil Webster dan Kristian Stokke mengusulkan untuk memperkuat demokrasi upaya perlu diarahkan untuk menyeimbangkan relasi antara pemilih dan politikus sehingga memperkuat representasi politik.

Salah satu konsep yang menjelaskan relasi antara pemilih dan politikus adalah “*responsible party government theory*”. Model ini memandang relasi antara politikus (*agent*) dan pemilih (*principal*) dilandasi oleh interaksi yang didasari oleh pilihan rasional. Menurut model ini hubungan antara pemilih dan politikus akan berlangsung rasional jika memenuhi empat faktor. Pertama, pemilih memiliki preferensi kebijakan. Kedua, politikus dan partai mengusung agenda kebijakan dalam platform partai atau program kampanyenya. Ketiga, partai dan politikus yang mengkampanyekan agenda kebijakan tertentu memiliki rekam jejak yang kredibel dan kemampuan mengelola pemerintahan. Keempat, pemilih mempunyai kemampuan untuk menuntut akuntabilitas petahana dan penantang (oposisi) pada saat berkuasa (Kitschelt dan Wilkinson, 2007: 1-2).

Relasi seperti yang digambarkan dalam model “*responsible party government*” lazimnya terjadi pada kondisi ekonomi maju atau mapan dimana struktur sosial menjadi lebih kompleks dan sistem politik semakin terinstitusionalisasi sehingga relasi antara pemilih dan politikus dalam bingkai clientelism, akan memudar dengan sendirinya. Kemajuan atau pertumbuhan ekonomi menempatkan pemilih sebagai *principal*, bukan sebagai *client*, karena mempunyai pilihan pekerjaan/mata pencaharian sehingga menjadi relatif otonom terhadap politikus (*patron*) secara ekonomi atau finansial. Pada situasi demikian politikus menjelma menjadi *agent* dari sebelumnya sebagai *patron*.

Pertumbuhan ekonomi menghadirkan kelas menengah kemudian menuntut adanya institusi negara/politik yang mampu memenuhi pelayanan publik dan jaminan sosial. Interaksi pemilih-politikus tidak lagi ditentukan oleh transaksi material (finansial) melainkan kesepakatan programatik.

Akan tetapi kenyataannya tidak selalu demikian. Model “*responsible party government*” yang mengasumsikan kemajuan ekonomi akan menghilangkan relasi pemilih-politikus yang irasional (karena didasari pada transaksi material) pada kenyataannya praktek klientelistik masih terjadi di Italia, Jepang, Austria (Kitschelt dan Wilkinson, 2007; Magaloni, Diaz-Cayeros dan Estévez, 2007: 182). Di negara-negara tersebut relasi klientelistik tetap bertahan karena justru disemai oleh pertumbuhan ekonomi dan *economic reform* (Kitschelt dan Wilkinson, 2007). Ini menunjukkan bahwa model “*responsible party government*” gagal memahami fondasi relasi antara pemilih-politikus.

Model lain diajukan oleh Schaffer (2007) yang menitikberatkan pada strategi distribusi sumberdaya oleh politikus. Model yang dibuat oleh Schaffer menganalisis pilihan strategi distribusi politikus pada kelompok pemilih yang akan disasar, ruang lingkup pembagian distribusi sumberdaya publik serta aspek legalitas dari program.

**Table 1.1 Comparing Distributional Strategies of Electoral Mobilization**

Distributional Strategy of Electoral Mobilization	Scope (How widely are material benefits distributed?)	Timing (When are material benefits distributed?)	Legality (Is the distribution of material benefits legal?)
Allocational policies	Whole classes of voters (elderly, unemployed, etc.)	Hard to time exactly; can occur at any time during the electoral cycle	Legal
Pork-barrel spending	Local districts	Hard to time exactly; can occur at any time during the electoral cycle	Legal
Patronage	Neighborhoods, villages, families, individuals	Ongoing throughout the electoral cycle	Gray legal status
Vote buying	Families, individuals	Days or hours before election day, or on election day itself	Illegal

Sumber: Schaffer 2007: 6

Model *allocational policies* terjadi jika *public goods* atau *redistribute goods* dibagikan kepada semua penduduk atau warga negara tanpa melihat pilihan politiknya. Karakter utama dari *allocational policies* adalah pemilih dapat menerima manfaat meskipun ia tidak memilih partai atau politikus yang mendistribusikan barang publik tersebut setelah yang bersangkutan berkuasa. Ini adalah karakteristik utama dari kampanye yang menawarkan kebijakan publik (dan *public goods*) karena tidak bisa membatasi atau mencegah pemilih yang sekalipun tidak mendukung partai atau kandidat tersebut untuk menikmati *public goods*.

Pilihan model relasi pemilih-politikus yang bertolakbelakang dibandingkan *allocational policies* adalah jual-beli suara (*vote-buying*). Jual-beli suara adalah kondisi dimana terjadi pertukaran suara pemilih dengan sesuatu (uang, barang atau jasa) yang ditawarkan oleh kandidat/broker/tim pemenang dalam suatu transaksi. Menurut Schaffer, model relasi pemilih-

politikus dalam jual-beli suara ini didasari oleh iming-iming pemberian uang, barang atau jasa kepada perorangan atau kelompok pemilih pada masa kampanye atau menjelang saat pemberian suara dan pemilih tersebut akan rela menukarkan suaranya. Syarat pertukaran terletak pada kedua belah pihak sepakat dengan “harga” sehingga terjadi transaksi koruptif (Kitschelt dan Wilkinson, 2007: 2).

Walaupun politikus atau tim pemenang dapat memprediksi perilaku pemilih akan tetapi karena vote-buying adalah aktivitas illegal maka tidak ada mekanisme “pasar” seperti kontrak atau akte jual-beli yang dapat dijadikan pegangan kesepakatan transaksi tersebut (Lehoucq 2007; Schafer dan Schedler, 2007:17). Memastikan pemilih mentaati transaksi jual-beli suara menjadi problema tersendiri bagi politikus (Djani dan Vermonte, 2013; Schaffer dan Schedler, 2007:19-20). Pengalaman di Taiwan menunjukkan bahwa pemberian materi (uang ataupun barang) saja tidak mencukupi (Wang dan Kurzman, 2007: 68). Dari berbagai riset ditemukan ternyata praktek *vote-buying* tidak berjalan sendiri melainkan bersinergi dengan bentuk-bentuk lain dari relasi sosial yang manipulatif seperti *clientelism*, *kinship*, dan terkadang disertai dengan intimidasi ataupun tipu-daya (Case, 2005; Cox, 2006; Gans-Morse, Mazzuca, dan Nichter, 2009; Hicken, 2011; Schaffer, 2007).

Model strategi distribusi lain dalam ilustrasi Schaffer adalah patronase. Karakteristik utama model relasi patronase adalah pada penggunaan sumberdaya, baik berupa barang, jasa atau infrastruktur, yang berasal dari negara dan diperuntukkan pada individu ataupun kelompok dengan tujuan meningkatkan reputasi atau citra petahana. Patronase ini hanya dapat dilakukan oleh partai pemerintah atau petahana karena memiliki otoritas dan akses terhadap sumberdaya publik sehingga bisa dimanfaatkan untuk tujuan politiknya (Shefter, 1994). Dengan demikian, kecil insentif bagi petahana untuk

beralih pada model yang mengutamakan substansi atau mengedepankan kebijakan dan program (Kitschelt dan Wilkinson, 2007: 3).

Akan tetapi, Schaffer membedakan model relasi patronase dengan *pork-barrel*, yang diberikan pada suatu wilayah administrasi atau pemilihan, lebih luas dibandingkan patronase. Schaffer juga berpendapat bahwa *pork-barrel* adalah bentuk relasi atau transaksi yang legal sedangkan patronase masuk pada wilayah abu-abu. Menurut pandangan penulis, *pork-barrel* (yang umum terjadi di Amerika, Brazil atau Filipina) adalah sama dengan patronase karena berasal dari dana atau sumberdaya publik. Selain itu, di Filipina,<sup>7</sup> *pork-barrel* dianggap sebagai distorsi pemanfaatan atau alokasi sumberdaya publik oleh politikus petahana dan menjadi instrumen penting bagi petahana untuk mempertahankan kekuasaannya (lihat ulasan Chua dan Cruz, 2004). Karenanya, Mahkamah Agung Filipina baru-baru ini memutuskan penggunaan dana *pork-barrel* merupakan tindakan ilegal dan memutuskan untuk melarang penggunaan dana *pork-barrel*.

Kritik terhadap kerangka analisis yang diformulasi oleh Schaffer terkait beberapa hal. Pertama, pengelompokan model relasi seperti yang dijabarkan oleh Shaffer tidaklah kaku. Model-model tersebut dapat terjadi secara bersamaan (simultan) dalam kurun waktu tertentu. Kedua, Schaffer belum menerangkan mengapa kandidat petahana melakukan pilihan strategi distribusional tertentu. Martin Shefter (1994) serta Kitschelt dan Wilkinson (2007: 3) berargumen kandidat petahana yang memiliki otoritas dan akses atas dana publik cenderung menggunakannya untuk kepentingan politiknya dibandingkan bersusah payah mengemas materi kampanye yang mengedepankan kebijakan dan program.

---

<sup>7</sup> Lihat ulasan mengenai sejarah *pork-barrel* di Filipina <http://www.up.edu.ph/evolution-of-the-pork-barrel-system-in-the-philippines/> (diakses 10 Januari 2014).

Aspek lain yang belum dijelaskan oleh Schaffer adalah bagaimana reaksi dari penerima (pemilih) terhadap strategi distribusional tertentu. Mengapa pemilih menanggapi positif akan suatu model strategi distibusional dan sebaliknya terhadap strategi lain.

Ilustrasi atas relasi pemilih-politikus dalam kerangka dijabarkan oleh James Scott (1969) merupakan penelitian pionir untuk memetakan kompleksitas relasi antara pemilih (klien) dan politikus (patron) di Asia Tenggara.<sup>8</sup> Pada paparannya, James Scott dengan tepat menggambarkan beberapa tipologi pemilih dalam hubungannya dengan politikus (patron). Menurut Scott, struktur ekonomi, politik dan konteks sosial membentuk tiga jenis tipologi pemilih yakni “pemilih tradisional/symbolik”, “pemilih ketergantungan” dan “pemilih oportunistis”, yang berbeda model relasi dan ketaatannya terhadap patron. James Scott merancang kerangka analisis tidak hanya melihat transaksi uang, barang dan bantuan tetapi memberi bingkai relasi pemilih (klien) dan politikus (patron).

Karenanya, penting untuk memahami kompleksitas relasi antara pemilih-politikus dan memahami mengapa relasi ini terbangun. Kerangka yang dikembangkan oleh Schaffer dan Scott diadaptasi dan direformulasi pada penelitian ini sehingga mampu menjelaskan efektivitas penggunaan dana publik untuk kampanye dengan memperhatikan dinamika dan pasang-surut relasi antar pemilih dan politikus. Formula kerangka analisis yang digunakan pada riset ini dijabarkan pada bagian selanjutnya.

---

<sup>8</sup> Lihat juga penelitian yang dilakukan oleh Carl Landé (1977)

### III. TAWARAN KERANGKA ANALISIS: PENGGUNAAN DANA PUBLIK UNTUK KAMPANYE OLEH KANDIDAT PETAHANA

Maraknya penggunaan dana publik untuk kampanye membuat riset tentang hal ini menarik perhatian untuk diulas secara mendalam. Jika selama ini pandangan umum menilai bahwa relasi pemilih-politikus cenderung menempatkan pemilih, utamanya pemilih dari kelas bawah, sebagai obyek yang mudah dimanipulasi dan tunduk terhadap politikus/patron maka penelitian ini mempunyai sudut pandang yang berbeda. Perbedaan pandangan didasari pengalaman empirik dari beberapa negara dimana pemilih memiliki kemampuan untuk bernegosiasi dengan politikus/patronnya, seperti temuan Anek Laothamatas (1996) di Thailand, Wang dan Kurzman (2007) di Taiwan, serta Lehoucq (2007) dan Schaffer (2007) di Filipina. Walaupun politikus menggunakan dana publik untuk “merayu” pemilih namun karena kompleksitas relasi pemilih-politikus maka tidak menjamin politikus petahana mendapatkan dukungan pemilih. Artinya penggunaan dana publik seperti dana Bansos, dana Hibah, dana Bantuan Keuangan tidaklah serta merta menguntungkan kandidat petahana.

Riset ini mengelaborasi proses, dinamika dan transaksi antar kandidat petahana-operator/broker-pemilih. Hubungan timbal balik dan pertukaran dukungan (atau tidak mendukung) diharapkan akan memberikan pemahaman alternatif atas fenomena pemanfaatan dana publik untuk kampanye. Transaksi yang menjadi fokus perhatian pada riset ini adalah pertukaran uang, barang maupun pelayanan atau fasilitas publik yang diberikan melalui program populis atau bantuan. Karenanya, model atau karakter bantuan juga menjadi salah satu aspek yang akan merefleksikan bentuk penyikapan dari penerima bantuan dalam menentukan pilihan politiknya. Menggunakan kerangka analisis model relasi pemilih-politikus, riset ini

berupaya untuk menelaah secara kritis apakah penggunaan dana publik untuk kampanye akan memberikan keuntungan (dukungan suara) bagi kandidat petahana?

Riset ini menawarkan beberapa faktor yang dapat menentukan efektivitas penggunaan dana publik. Faktor-faktor tersebut dapat dikategorikan menjadi tiga aspek diantaranya; pertama aspek struktural yang menaungi relasi pemilih-politikus seperti kondisi (monopoli) ekonomi, (monopoli) politik. Aspek kedua adalah model relasi antar aktor yang terlibat, politikus petahana, pemilih dan operator atau broker. Aspek ketiga adalah faktor instrumental seperti mekanisme monitoring, ukuran daerah pemilihan, kemampuan memberi sanksi/hukuman terhadap pemilih yang tidak setia dan jenis pemberian (berupa uang, barang, infrastuktur, pelayanan dasar/sosial). Interaksi antar ketiga aspek memberikan ilustrasi akan kompleksitas relasi pemilih-politikus secara lebih utuh dan lengkap sehingga dapat menjelaskan efektivitas penggunaan dana publik untuk kampanye.

### **Faktor-Faktor yang Menentukan Efektivitas Penggunaan Dana Publik untuk Pemenangan Pemilu**

Berdasarkan pengalaman empirik di beberapa negara yang dirangkum pada sub-bab sebelumnya menunjukkan jika pemberian uang, barang atau pelayanan tidak menggaransi pemilih yang mendapatkan bantuan tersebut akan memberikan dukungan suara (politik). Bagaimana mengukur efektivitas penggunaan dana publik oleh kandidat petahana agar terpilih kembali? Menurut Nicolas van de Walle, agar “sukses” model relasi pemilih (klien) dan politikus (patron) ditentukan oleh beberapa faktor. Pertama, memiliki mesin politik atau tim sukses yang handal dan mampu memobilisasi dukungan. Mesin politik ini berfungsi sebagai operator yang mengatur target penyaluran dana publik/bantuan, memiliki mekanisme

monitoring dan mampu mendisiplinkan (kelompok) warga penerima bantuan agar memberikan dukungan. Jika tidak, penerima bantuan/pemilih dapat mengalihkan dukungan politik walau mendapatkan pemberian dana atau barang. Kedua, kompetisi politik yang ketat justru menguatkan ikatan dan jaringan klientelistik, karena jika kalah maka kelompok politik (dan mesin politik) yang mendukung petahana akan kehilangan akses dan kemudahan yang selama ini dinikmati (van de Walle, 2007: 53-54). Bertolak dari ilustrasi Scott, Schaffer dan van de Walle, penelitian ini mengkonstruksi faktor-faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas penggunaan dana publik untuk kampanye. Faktor-faktor yang membentuk kerangka analisis pada penelitian ini adalah sebagai berikut;

## 1. Aspek Struktural

Aspek struktural seperti kondisi ekonomi dan penguasaan domain politik menurut beberapa peneliti akan menentukan hubungan timbal balik antara pemilih dan politikus. Model relasi clientelisme dan patronase sepertinya berjalan secara efektif pada kondisi masyarakat miskin atau tingkat pembangunan (ekonomi) rendah. Beberapa pengamat dan peneliti tentang clientelisme berargumen bahwa pada kondisi ekonomi yang stagnan atau buruk membuat pemilih dalam posisi rentan dan relatif tidak berdaya jika berhadapan dengan patronnya yang juga politikus. Asumsinya, kemajuan (pertumbuhan) ekonomi akan menghilangkan relasi pemilih-politikus yang irasional. Alasan himpitan ekonomi kerap diungkap sebagai akar masalah “tunduknya” pemilih (klien) terhadap politikus (patron) (Choi, 2009; Hicken, 2011; Taylor, 1996).

Selain penjelasan diatas yang memandang kondisi ekonomi dan taraf kesejahteraan pemilih sebagai faktor penentu relasi pemilih-politikus yang timpang dan koruptif, terdapat penjelasan yang berbeda. Pendapat lain beralasan ketimpangan

struktural seperti kemiskinan menjadi faktor dominan sehingga menciptakan ketergantungan pemilih terhadap patronnya (Hicken, 2007: 55). Medina dan Stokes menggunakan konsep ‘monopoli’ untuk menjelaskan mengapa clientelisme berjalan jika terdapat ketimpangan ekonomi, bukan pertumbuhan ekonomi. Mereka membedakan dua macam monopoli yakni monopoli atas sumberdaya politik dan monopoli sumberdaya ekonomi. Kedua aspek struktural ini mendikte pemilih sehingga mereka terpaksa mengikuti arahan patron, dalam hal ini politikus petahana, dalam menentukan pilihan politik. Kerangka analisis pada penelitian ini mengadopsi konsep monopoli yang digunakan oleh Luis Fernando Medina and Susan C. Stokes (2007) sebagai faktor yang menentukan efektivitas penggunaan dana publik untuk kampanye.

### ***a. Monopoli Sumberdaya Politik***

Pada kondisi dimana ekonomi belum berkembang, penguasaan (monopoli) patron (petahana) terhadap sumberdaya publik seperti pekerjaan di instansi pemerintahan, bantuan dana, pemberian kredit dan sebagainya menjadi penting. Menjadi pegawai pemerintahan, pembangunan infrastruktur daerah, akses terhadap modal usaha bertumpu pada sector publik sehingga daerah tersebut bergantung pada sumberdaya publik. Monopoli sumberdaya politik (*monopolistic political resources*) adalah kondisi dimana politikus petahana menggunakan otoritasnya untuk mengalokasikan sumberdaya publik. Monopoli oleh petahana ini menurut Martin Shefter (1994) melulu karena partai berkuasa atau politikus petahana memiliki otoritas dan akses terhadap sumberdaya publik (seperti dana APBN/D) dan mengalokasikannya sesuai dengan pertimbangan politik (van de Walle, 2007: 67).

Dengan memonopoli sumberdaya politik kandidat petahana dapat mencegah pemilih untuk menjatuhkan pilihan pada

kandidat lain, karena sebagai patron, politikus petahana dapat mendiskriminasi penyaluran bantuan hanya kepada pemilih yang mendukung sang patron (Medina and Stokes, 2007; Magaloni, 2006). Pada kondisi daerah yang relatif belum berkembang secara ekonomi, denyut kehidupan warga ditentukan oleh keputusan politik atas alokasi sumberdaya publik. Akses terhadap barang publik tersebut, yang hanya diperoleh jika pemilih mendukung sang patron.

Kondisi dimana kandidat petahana semakin kuat daya monopoli atas sumberdaya politik akan semakin efektif penggunaan dana publik untuk kampanye. Kandidat selain dari partai berkuasa tidak mempunyai akses terhadap sumberdaya publik ini dan cenderung berkampanye dengan menekankan pada strategi *programmatic mobilization* (Stokes, 2007). Akan tetapi, monopoli sumberdaya politik ini hanya bisa dilakukan jika kandidat menang dalam pemilu. Singkatnya, kemampuan atau keberlangsungan monopoli sumberdaya politik tergantung dari hasil pemilu. Jika kandidat petahana kalah, maka ia tidak lagi memiliki monopoli atas sumberdaya politik.

### ***b. Monopoli Ekonomi***

Jenis monopoli kedua adalah dalam hal penguasaan sumberdaya ekonomi oleh patron. Beberapa ilmuwan politik menilai, pembangunan ekonomi menciptakan pilihan atau alternatif mendapatkan pekerjaan, barang, pelayanan sehingga mengurangi monopoli patron kepada klien (Magaloni, Diaz-Cayeros dan Estévez, 2007: 184; Medina dan Stokes, 2007: 73-74). Jadi, pada tingkat perkembangan ekonomi tertentu dimana sebagian besar warga telah “makmur”, relasi clientelisme akan memudar. Akan tetapi, seperti telah dibahas diawal, pada Negara-negara ekonomi maju seperti Italia dan Jepang, clientelisme tetap eksis. Hal ini menurut Allen Hicken, pengamat clientelisme dari Universitas Michigan Amerika,

pembangunan justru menambah sumberdaya (privat dan publik) yang dapat digunakan oleh politikus petahana/patron untuk melanggengkan relasi clientelisme (Hicken, 2007a: 55).

Monopoli ekonomi ini seperti penguasaan tanah dimana klien bergantung sebagai tempat tinggalnya atau menggarap tanah tersebut, penguasaan sektor industri dimana klien mengantungkan mata pencahariannya. Pada kondisi dimana pemilih yang secara ekonomi bergantung pada patron, seperti tuan tanah, pemilik usaha, atau pemberi kredit, maka pemilih dengan ketergantungan sosial-ekonomi seperti ini akan terhegemoni dalam menentukan pilihan politiknya. James Scott (1969) mengistilahkan pemilih dalam kategori demikian sebagai *locked-in electorates* tidak mempunyai pilihan politik selain mengikuti arahan dari patronnya. Mereka tidak leluasa memilih diluar kehendak patronnya karena akan menghadapi tidak hanya konsekuensi politik tetapi juga sosial dan ekonomi (Scott, 1969; Chubb, 1981; Kitschelt, 2000).

Jika monopoli politik keberlangsungannya bergantung pada hasil pemilu, tidak demikian dengan monopoli ekonomi. Pembagian dana bantuan, proyek pemerintah atau pegangkatan pegawai hanya bisa dilakukan jika sang politikus/patron memenangi pemilu (Lehoucq, 2007: 43-44; Medina dan Stokes, 2007: 70). Sedangkan kepemilikan tanah, penguasaan perusahaan tetap terlepas dari hasil pemilu. Kontras dengan monopoli sumberdaya politik, penguasaan atas sumberdaya ekonomi tidak tergantung dengan hasil pemilu. Kalaupun seorang kandidat kalah, kemungkinan besar monopoli terhadap sumberdaya ekonomi tetap berjalan. Artinya, monopoli ekonomi lebih memiliki “kekuatan” menekan kepada klien dan tidak bergantung pada hasil pemilu. Semakin kuat kontrol yang dimiliki politikus terhadap sumberdaya ekonomi maka penyaluran bantuan oleh patron akan mampu mendikte klien dalam hal ini pemilih.

## 2. Relasi antar Aktor

Model atau jenis relasi pemilih dan politikus seperti apa yang dapat memperbesar efektivitas penggunaan dana publik untuk kampanye? Hubungan antara pemilih-politikus pada penelitian ini dibingkai kedalam empat model/jenis relasi. Model pertama adalah *programmatic mobilization* yang dipromosikan oleh Susan Stokes (2007). Pada relasi ini, hubungan antar aktor yakni pemilih dan politikus relatif setara dan transaksi politik didasarkan programatik bukan transaksi material/finansial. Kepentingan pemilih akan suatu kebijakan, pelayanan publik atau *public goods* dibahas secara dialogis dengan politikus.

Model kedua adalah relasi transaksional finansial dimana politikus menawarkan uang, barang atau jasa layanan kepada pemilih dan dipertukarkan dengan dukungan suara. Transaksi koruptif ini biasa disebut sebagai *vote-buying* dan berlangsung umumnya pada masa mendekati pemungutan suara. Relasi yang terjadi biasanya didasari pertimbangan jangka pendek dan yang dipertukarkan adalah *private goods* berupa keuntungan finansial dengan nominal tertentu.

Model ketiga adalah patronase dimana hubungan antara politikus dengan pemilih biasanya didasari oleh pemberian bantuan dari program populis yang menggunakan dana publik. Hubungan yang terjadi berlangsung dalam waktu yang relatif panjang biasanya begitu patron menduduki jabatan publik sehingga bisa mengalokasikan dana publik yang dikemas dalam program populis. Bentuk “keuntungan” bagi warga hanya bisa diakses jika yang bersangkutan menjadi bagian dari organisasi atau kelompok tertentu. Jenis barang yang dipertukarkan bisa disebut sebagai *club goods*.

Pada skema strategi distribusional, Schaffer tidak memasukkan model relasi clientelisme (sepertinya disatukan kedalam model patronase pada bagan diatas). Pada penelitian ini, penulis menggunakan model relasi clientelisme (sebagai model keempat) karena terdapat perbedaan antara model relasi clientelisme dan patronase (lihat juga pemaparan Hicken; 2011, Kitschelt dan Wilkinson; 2007, Medina dan Stokes, 2007; tentang clientelisme). Penulis memandang clientelisme berbeda dari patronase karena dua hal; pertama, materi yang dipertukarkan dapat berasal dari sumberdaya publik dan juga sumberdaya milik politikus/patron. Kedua, pertukaran barang (material) dan jasa (pelayanan atau proteksi) dengan dukungan (loyalitas) klien secara timbal balik. Ketiga, hubungan berlangsung dalam kurun waktu lama tidak melulu hanya pada saat patron menduduki jabatan public. Relasi clientelisme cenderung memiliki kualitas relasi yang lebih personal dan juga mengikat.

Relasi *clientilism* dapat dijabarkan sebagai hubungan antara warga/klien dengan politikus/patron berlangsung melalui hubungan personal timbal balik, tetapi hirarkis dan asimetris dimana patron pada posisi lebih berkuasa dibandingkan dengan klien (Hicken, 2011; Kitschelt dan Wilkinson, 2007: 3-4). Dibandingkan dengan model relasi lain, ikatan clientelisme ini lebih kuat karena klien tergantung pada patronnya. Hal ini disebabkan karena patron memberikan bantuan yang dapat mendiskriminasi dan eksklusif kepada klien sehingga penerima bantuan dituntut loyalitas ataupun kepatuhan kepada pemberi bantuan. Singkatnya, patron memiliki kekuatan untuk mencegah klien untuk mengambil keputusan atau tindakan diluar persetujuannya (Medina dan Stokes, 2007; Magaloni, 2006).

Bagaimana pengaruh atau tanggapan warga atas pemberian bantuan dilihat dari model relasi? Menurut Frederic Charles Schafer dan Andreas Schedler, ilmuwan politik yang meneliti relasi pemilih-politikus, mengemukakan arti simbolik atau

tersirat dari pemberian (Schafer dan Schedler, 2007: 26-27) dalam pemahaman pemilih sebagai: (1). Kesempatan “mengambil kembali” (*reparation*) dana/anggaran yang dikorupsi oleh politikus (Banegas, 1998: 78-79), atau untuk mendapatkan sesuatu dari pejabat (Kerkviet, 1991: 231). Momen transaksi adalah kesempatan bagi pemilih (warga biasa) untuk mentransformasi relasi yang hirarkis bahkan kadang intimidatif menjadi suatu hubungan yang relatif setara, (2). “Keterpaksaan”, dimana terkadang pemilih merasa pemberian tersebut tidak dapat ditolak (karena diberikan oleh tokoh masyarakat) atau pemberian dilakukan dengan tekanan, (3). Simbol “kedermawanan” dimana pemilih/penerima mengukur derajat kebaikan hati, kesantunan, atau perhatian dari kandidat, (4). Simbol “kekuatan” seorang kandidat, dimana (nominal) pemberian tersebut menunjukkan sejauh mana kekuatan (terutama finansial) dari seorang kandidat atau sinyal bahwa kandidat tersebut didukung oleh kelompok yang bonafid, (5). Akan tetapi, terdapat juga pemilih yang merasa pemberian adalah penghinaan atau merendahkan martabat penerima (pemilih). Dari pengalaman selama ini, pandangan pemilih akan pemberian tidaklah tunggal dan bersifat sangat personal.

Untuk menentukan pilihannya, pemilih biasanya mempertimbangkan dua hal; pertama, apa manfaat (bagi pemilih pribadi) atas tawaran (bisa berupa uang, barang, jasa atau *public goods*) dari para kandidat? Kedua, bagaimana pilihan mempengaruhi akses terhadap pemberian tersebut?<sup>9</sup> (Medina dan Stokes, 2007: 70). Terutama bagi para pemilih yang terkungkung dalam relasi clientelisme, dilema yang dihadapi adalah masalah koordinasi. Kesulitan selama ini adalah mengkoordinasi pilihan, baik kepada kandidat petahana maupun kandidat penantang/oposisi, sehingga masing-masing pemilih akan merasa tidak aman (jika patronnya atau kandidat yang

---

<sup>9</sup> Jenis pemberian akan dibahas pada aspek instrumental dibagian berikut.

diusung patronnya kalah) yang akan berakibat pada hilangnya akses terhadap bantuan yang selama ini diberikan oleh sang patron (Magaloni, Diaz-Cayeros dan Estévez, 2007: 184).

Dengan kondisi ketergantungan kepada patron dan kesulitan berkoordinasi, maka pemilih cenderung memilih kandidat yang menggunakan pendekatan klientelistik karena pemilih akan merasa “aman” untuk tetap mendapatkan manfaat dari kandidat yang merupakan patronnya atau kandidat yang diusung patronnya, terutama jika patron memiliki kekuatan monopoli ekonomi. Dan sebaliknya, jika mereka memilih kandidat yang mengusung programmatic mobilization dan ternyata patron yang menang maka pemilih tidak akan memperoleh bantuan (van de Walle, 2007: 67).

Pemilih akan memilih kandidat yang mengusung model *programmatic mobilization* jika memenuhi dua kondisi. Pertama, hanya jika pemilih memiliki alternatif mata pencaharian/pendapatan yang setara dengan bantuan yang diberikan oleh kandidat petahana yang menggunakan pendekatan klientelistik dan patronase, maka mereka akan memilih kandidat selain petahana/patronnya (Magaloni, Diaz-Cayeros dan Estévez, 2007: 184). Kedua, tawaran kebijakan atau program dari kandidat non-petahana mendatangkan manfaat yang lebih besar dibandingkan bantuan yang diberikan kandidat petahana (Medina dan Stokes, 2007: 70). Selain itu, pemilih merasa mereka akan tetap mendapatkan manfaat dari kandidat yang mengusung model kampanye atau relasi *allocational distribution* atau *programmatic mobilization*, walau tidak memilih, karena jika kandidat tersebut menang publik goods tetap akan dialokasikan.

Topik penting dalam membahas relasi antar pemilih-poliitkus adalah bagaimana pendistribusian bantuan agar tepat sasaran dan efektif? Agar penggunaan dana publik atau program populis

dapat “tepat sasaran” maka diperlukan operator atau ‘broker’. Perantara yang menjembatani sang kandidat dengan pemilih berperan sebagai operator yang melaksanakan program populis atau mendistribusikan bantuan tertentu. Peran perantara atau operator kurang disoroti dalam kajian-kajian korupsi pemilu di Indonesia, dengan pengecualian studi tentang jawara di Banten yang dilakukan oleh Andi Rachman (2010), studi tentang pergeseran peran kiai dalam politik lokal di Madura oleh Imam Zamroni (2007) ataupun kajian tentang peran pemuka adat di Sumba dalam konteks politik lokal yang dipaparkan oleh Jaquin Vel (2009). Mereka ini pada umumnya merupakan tokoh berpengaruh secara sosial, aktivis politik lokal, ataupun aparatur pemerintahan.

Operator ini dapat berperan sebagai broker suara hanya jika ia dipercaya oleh kedua belah pihak yakni kandidat dan pemilih (Djani dan Vermonte, 2013). Kandidat atau politikus petahana harus yakin bahwa para operator yang bekerja mendistribusikan dana bantuan atau membagikan barang tertentu tidak akan mengkhianati dengan membeberkan strategi kepada pihak lawan ataupun melaporkan tindakan manipulasi ini kepada otoritas hukum. Begitu juga pemilih harus yakin bahwa operator ini akan mendistribusikan barang atau dana kepada mereka. Ironisnya dalam mengoperasikan mesin politik atau operator diperlukan sistem akuntabilitas internal (Wang, dan Kurzman, 2007: 68-69).

Latar belakang operator juga menentukan penerimaan di pihak pemilih. Studi di Taiwan (Wang dan Kurzman 2007) dan di Filipina (Alejo, Rivera dan Valencia 1996) menunjukkan hanya *broker* dengan atribut sosial tertentu yang bisa mengikat pemilih sehingga mereka rela menukarkan suara dengan pemberian tersebut. Operator yang berasal dari kasta sosio-politik yang lebih tinggi atau tokoh yang berpengaruh secara sosial dan politik seperti tetua adat maupun kepala desa

cenderung lebih dipatuhi oleh para pemilih (Alejo, Rivera dan Valencia, 1996; Arghiros, 2001; Sidel, 2005).

Dari pemaparan diatas, jenis relasi yang bercirikan klientelistik akan lebih memastikan efektivitas pemberian bantuan dari politikus petahana (melalui operator/perantara). Jenis relasi yang demikian mampu mendikte dan memastikan penerima bantuan, dalam hal ini pemilih, untuk mentaati pemberian dari kandidat petahana. Jika perantara yang digunakan hanyalah aparat birokrasi maka kekuatannya untuk memobilisasi pemilih akan berbeda jika dibandingkan dengan operator atau perantara yang memiliki peran sebagai tokoh/patron masyarakat.

### 3. Faktor instrumental

#### 1. *Monitoring*

Walau dilakukan dalam waktu yang relatif lama dan berulang serta dalam bingkai relasi yang asimetris (Hicken, 2011) tetapi karena model relasi tersebut tanpa kontrak yang memiliki kekuatan hukum, maka diperlukan mekanisme monitoring yang efektif (Lehoucq 2007, Muno 2010). Kandidat harus dapat memonitor perilaku pemilih karena hal ini sangat krusial guna memastikan apakah pemberian akan dibalas dengan dukungan suara (Lehoucq 2007). Monitoring bertujuan untuk menakar dua hal: mengukur dukungan suara pemilih (pada saat hari pemilihan) dan kemampuan memberi bantuan atau sanksi (*reward and punishment*) kepada pemilih berdasarkan pilihannya (Medina dan Stokes, 2007: 75).

Berdasarkan pengalaman empirik dinegara-negara lain, memastikan “ketaatan” pemilih tidaklah mudah. Frederic Charles Schafer and Andreas Schedler (2007) mengemukakan setidaknya dua alasan mengapa monitoring menjadi problema tersendiri (Schafer and Schedler, 2007:19-20); Pertama,

kesulitan “penegakan hukum” pada pemilih yang tidak mendukung walau mendapatkan bantuan karena transaksi tidak memiliki ikatan hukum dan merupakan aktivitas melanggar hukum. Kedua, karena mekanisme pemberian suara dilakukan secara rahasia, maka sulit untuk mengetahui pilihan yang sesungguhnya. Politikus atau kandidat di mancanegara setidaknya menggunakan beberapa pendekatan monitoring untuk memastikan ketaatan pemilih. Pertama, pendekatan personal (simbolisasi bantuan secara personal) dalam pemberian bantuan; kedua memberi sinyal (tersirat) sanksi akan diberikan jika pemilih mendukung kandidat lain; ketiga, menggunakan taktik *electoral surveillance* untuk menghitung tingkat partisipasi pemilih (*voters turnout*) yang lebih mudah dilakukan daripada mengawasi pencoblosan; dan terakhir pemberian bantuan secara bertahap dan bersyarat (*contingency payments*) (Schafer dan Schedler, 2007: 20-24).

Mesin politik (atau operator) yang terdesentralisasi dianggap lebih mampu memonitor pilhan pemilih dan memberikan sanksi (Stokes, 2007:85). Monitoring juga lebih mudah dilakukan pada konstituen yang secara komposisi sosial (primordial) relatif homogen (baik etnik atau menurut agama) (Medina dan Stokes, 2007: 77). Faktor monitoring bergantung kepada luas daerah pemilihan atau kepadatan penduduk pada suatu zona dalam daerah pemilihan. Mengapa demikian?

## **2. Luas Daerah Pemilihan (*District magnitude*)**

Luas daerah pemilihan (*district magnitude*) dimana daerah pemilihan kecil (dengan jumlah pemilih sedikit) akan mempermudah kandidat atau tim pemenangan mengamati perilaku pemilih, seperti mengetahui siapa yang datang ke TPS maupun yang tidak (Stokes, 2007: 87). Juga dalam mengestimasi jumlah dukungan suara yang bakal diperoleh. Tambahan lagi, dengan luas daerah pemilihan yang lebih kecil dan kantong-

kantong suara yang tidak tersebar jauh membuat politikus petahana dapat dengan cermat menentukan siapa yang akan diberikan bantuan berdasarkan kalkulasi dukungan suara yang bakal diperoleh (Medina and Susan C. Stokes (2007: 76). Alhasil, dengan luas daerah pemilihan yang lebih kecil dan penduduk terkonsentrasi, mekanisme monitoring (dan sanksi) dapat diterapkan secara efektif oleh politikus dan tim pemenangan (Lehoucq, 2007; Napisa, 2010).

### 3. Karakter Bantuan

Selama ini perhatian terkait karakteristik bantuan terfokus pada aspek seperti jumlah nominal (besaran yang diberikan kepada pemilih), jenis bantuan yang diberikan (uang, barang, infrastruktur publik/komunal, dsb), dan kapan bantuan diberikan (timing waktu) dan intensitas pemberian. Penulis berargumen bahwa karakter utama dari pemberian yang akan menentukan dukungan suara terletak pada sifat bantuan tersebut. Jenis bantuan yang dapat diberikan secara diskriminatif, dimana penerima hanya akan menikmati pemberian jika memberikan dukungan suara, lebih menentukan efektivitas dari penggunaan dana publik untuk kampanye.

Model relasi *programmatic mobilization* menawarkan *public goods*. Jenis bantuan berupa *public goods* memiliki karakter utama yakni dapat diperoleh atau dirasakan manfaatnya terlepas dari pilihan politiknya penerima bantuan sehingga relatif lemah dalam “mengikat” komitmen dari pemilih (Stokes, 2007: 82). Karena itulah, pemberian bantuan berupa *public goods* tetap dapat dinikmati oleh *free rider* maupun pendukung dari kelompok politik lain. Singkatnya, *public goods* tidak dapat mendiskriminasi, bersifat terbuka (non exclusive), tanpa target penerima tertentu, dan pemberiannya tidak berdasarkan pilihan atau dukungan dari penerima bantuan.

Jenis bantuan kedua adalah pemberian yang diberikan secara personal, diskriminatif, tertuju pada kelompok sasaran tertentu, dan bergantung pada dukungan (politik) yang diberikan. Jika barang atau pelayanan yang diberikan hanya dapat dinikmati jika pemilih memilih kandidat tertentu (petahana) maka bantuan tersebut akan efektif mengikat komitmen pemilih. Ada dua macam bantuan yang demikian; pertama *club goods*, dimana hanya anggota dari suatu kelompok yang menjadi sasaran pemberian yang dapat menikmati manfaat dari bantuan tersebut. Warga yang bukan merupakan anggota dari suatu organisasi, perkumpulan atau serikat tidak dapat mengakses dan menerima bantuan tersebut. Kedua, bantuan yang diberikan langsung kepada individu (*private goods*) hanya jika yang bersangkutan mengikuti “persyaratan” dari pemberi bantuan dalam hal ini memberi dukungan politik. Hanya bantuan yang dirancang bersifat diskriminatif, eksklusif, *targeted*, dan diberikan berdasarkan dukungan politik yang dapat memastikan dukungan pemilih kepada pembei bantuan tersebut (Magaloni, Diaz-Cayeros dan Estévez, 2007: 185).

Dari pemaparan diatas, pada kondisi dimana jika politikus petahana (patron) menguasai (monopoli) sumberdaya ekonomi akan memberikan pengaruh besar yang dapat mendikte pilihan pemilih (klien). Penguasaan sumberdaya ekonomi tidak tergantung dari hasil pemilu sehingga memiliki derajat pengaruh yang lebih besar dari pada penguasaan sumberdaya politik semata. Efektivitas penggunaan dana publik untuk kampanye akan ditentukan oleh seberapa besar monopoli akan sumberdaya politik dan jika dikombinasi dengan monopoli sumberdaya ekonomi akan semakin meningkat efektivitasnya.

Kemudian, efektivitas dari penggunaan dana publik juga ditentukan oleh model relasi pemilih-politikus. Jenis relasi dalam bentuk clientelitik akan dapat mendikte pilihan/dukungan politik dari pemilih (klien) dalam derajat yang

lebih tinggi dibandingkan dengan jenis relasi lainnya. Sedangkan jenis relasi yang bersifat programatik lebih lemah dalam mengikat atau mendikte pilihan (politik) dari penerima manfaat. Dalam skema relasi klientelistik, ikatan antara kandidat petahana, operator/perantara dan penerima bantuan bersifat relasi yang tidak seimbang, timbal-balik (*reciprocal*) dan mengikat sehingga lebih efektif dalam memobilisir dukungan. Artinya, distribusi dana publik melalui relasi klientelistik akan lebih efektif dibandingkan dengan model relasi lainnya.

Terakhir, jenis bantuan juga mempengaruhi efektivitas penggunaan dana publik. Bantuan berupa *public goods* relatif lebih lemah daya mengikatnya terhadap penerima manfaat. Bantuan yang dapat mendiskriminasi, mengecualikan penerima yakni berupa barang privat atau *club goods* akan lebih efektif dalam “memaksa” penerima bantuan untuk mengikuti arahan pilihan patronnya. Ditambah kemampuan monitoring dari operator atau perantara secara efektif pada wilayah yang relatif tidak luas dan padat akan meningkatkan efektivitas pemberian bantuan.

Kerangka analitis diatas merupakan instrumen analisis untuk mengukur seberapa efektif pemberian bantuan oleh kandidat petahana untuk kampanye. Pembahasan pada dua bab selanjutnya meliputi studi kasus dari Pemilihan Gubernur di Jawa Barat dan Jawa Timur. Riset ini menggali kejadian-kejadian yang terjadi pada pemilukada Gubernur Jawa Barat dan Jawa Timur di desa yang diobservasi untuk dapat dipetakan bagaimana pemanfaatan dana publik dan juga melihat bagaimana mekanisme dan pola distribusinya kepada kelompok warga atau ormas tertentu. Informasi yang digali dari pemilih untuk mengetahui bagaimana respon dari penerima bantuan. Kedua pemilukada tersebut dijadikan studi kasus sebagai ilustrasi untuk melihat kompleksitas relasi pemilih-politikus dan

untuk mengukur efektivitas penggunaan dana publik untuk kampanye.

## **BAB 3**

# **EFEKTIVITAS PENGGUNAAN DANA PUBLIK UNTUK KAMPANYE STUDI KASUS PEMILIHAN GUBERNUR PROVINSI JAWA TIMUR TAHUN 2013 DI KABUPATEN NGANJUK**

PUTUT ARYO SAPUTRO - INSTITUTE FOR STRATEGIC INITIATIVES

## **PENDAHULUAN**

Gubernur Provinsi Jawa Timur periode 2008 - 2013 Soekarwo bersama wakilnya Saifullah Yusuf kembali mencalonkan diri menjadi Calon Gubernur dan Wakil Gubernur untuk periode 2013 - 2018. Sebagai seorang Gubernur, Soekarwo dan Syaifullah Yusuf mendapatkan keuntungan lebih besar dibandingkan calon lain karena memiliki akses untuk menentukan berbagai program dan kebijakan yang dapat diarahkan untuk kemenangan Pemilihan Gubernur Jawa Timur 2013. Berbagai program yang diarahkan untuk kemenangan tersebut adalah dana bantuan sosial, hibah dan dana bansos APBD Provinsi Jawa Timur. Penelitian ini berusaha mengkaji bagaimana dampak berbagai program yang bersumber dari dana hibah, bansos dan bantuan

terhadap perolehan suara petahana. Untuk menjawab pertanyaan tersebut maka penelitian ini menggunakan metodologi etnografi dengan studi kasus dua desa Gemenggeng dan Jampes yang ada di Kabupaten Nganjuk Jawa Timur. Dua desa ini dipilih karena memiliki karakteristik yang hampir sama serta mendapatkan bantuan dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur berupa hibah, bansos dan bantuan keuangan. Selain itu dua desa ini memiliki perbedaan perolehan suara yang signifikan, dimana Desa Jampes petahana kalah dan Desa Gemenggeng petahana menang.

Data lapangan menunjukkan bahwa efektifitas penggunaan dana publik untuk pemenangan sangat dipengaruhi oleh beberapa hal, pertama aspek struktural seperti monopoli politik dan sumberdaya ekonomi oleh petahana dan operator program. Kedua, aspek relasi antara pemilih dan petahana yang dibangun berdasarkan model patronase belum cukup kuat untuk mengikat penerima bantuan agar memilih petahana. Hal ini disebabkan karena sifat bantuan petahana sendiri yang diarahkan kepada pemilih secara merata tanpa memperhatikan kecenderungan pilihannya. Ketiga, aspek instrumental menunjukkan bahwa bantuan diberikan secara merata tanpa diimbangi monitoring yang kuat sehingga memberikan peluang bagi penerima bantuan untuk secara bebas menentukan pilihannya tanpa terikat dengan bantuan yang telah diberikan.

Struktur penulisan laporan ini dibagi menjadi beberapa bagian. Pertama akan mengulas mengenai konteks daerah penelitian yang berisi mengenai kondisi sosial, ekonomi dan dinamika politik di tingkat Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Nganjuk, Kecamatan Pace, Desa Gemenggeng, dan Desa Jampes sebagai daerah penelitian. Kedua akan mengulas mengenai deskripsi bantuan yang disalurkan petahana lewat program populis berupa Jalinkesra, bantuan untuk Madrasah Diniyah, dan Bantuan Keuangan untuk Koperasi Wanita di Pedesaan. Bagian ketiga akan membahas mengenai analisis efektifitas program bantuan tersebut terhadap perolehan suara petahana. Analisis ini dibagi menjadi aspek struktural dimana monopoli ekonomi

dan politik sangat mempengaruhi relasi petahana dan pemilih. Kemudian aspek aktor yang membahas relasi antara petahana dan pemilih. Ketiga, aspek instrumental yang menganalisis mengenai jenis bantuan dan monitoringnya.

## **1. KONTEKS DAERAH (KONDISI SOSIAL - EKONOMI-POLITIK)**

### **1. Provinsi Jawa Timur**

Mayoritas penduduk Jawa Timur (46,18%) memiliki mata pencaharian di bidang pertanian yang mampu menyumbang 17,5% konsumsi beras nasional atau kedua tertinggi setelah Jawa Barat. Selain itu perkebunan tebu di Jawa Timur mampu menyumbangkan 30% gula nasional. Tidak mengherankan dari 54 pabrik gula di Indonesia, 33 diantaranya berada di Jawa Timur. Demikian halnya dengan pertanian tembakau dan cengkeh yang memasok industri rokok terbesar di Indonesia seperti pabrik rokok Gudang Garam di Kota Kediri dan Sampoerna di Surabaya. Sedangkan mata pencaharian di sektor perdagangan 18,80%, sektor jasa 12,78%, dan sektor industri 12,51%. Meskipun pertanian merupakan penghidupan utama penduduk Jawa Timur, data PDRB menunjukkan bahwa penyumbang terbesar perekonomian Provinsi Jawa Timur justru berasal dari sektor perdagangandan industri pengolahan.

Modernisasi dan pertumbuhan ekonomi yang didorong oleh berkembangnya perdagangan dan industri membuka kesempatan kepada siapa saja untuk memasuki lapangan pekerjaan diluar pertanian. Saat ini pilihan pekerjaan berbeda dengan 30 tahun yang lalu dimana pilihan penghidupan di luar pertanian sangat sedikit dan sulit diraih. Semakin terbukanya lapangan pekerjaan di luar pertanian turut merubah pola relasi sosial masyarakat, terutama di pedesaan tempat dimana pertanian menjadi tumpuan hidup penduduknya.

Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur menempatkan strategi *pro-poor* sebagai prioritas utama pembangunan perekonomian yang disusun dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2009-2014. RPJMD ini kemudian menjadi dasar Pemerintah Daerah dalam menjalankan program-program pengentasan kemiskinan, menumbuhkan kemandirian ekonomi kreatif masyarakat, peningkatan taraf penghidupan di pedesaan dan kemajuan dunia pendidikan. RPJMD tersebut kemudian diwujudkan kedalam berbagai program seperti Jalan Lain menuju Kesejahteraan Rakyat, Bantuan Rumah Tangga Sangat Miskin (Jalinkesra RTSM), bantuan untuk PKK, Posyandu, Pemberdayaan Madrasah Diniyah, dan Pengembangan Koperasi Wanita. Berbagai program tersebut didanai oleh APBD Provinsi Jawa Timur melalui pos anggaran dana hibah, dana bantuan sosial dan dana bantuan keuangan. Ujung tombak pelaksanaan program tersebut meliputi Satuan Kerja Perangkat Daerah, aparatur pemerintah, perguruan tinggi pendamping, tenaga pendamping, dan masyarakat sendiri<sup>10</sup>.

Pendanaan program yang bersumber dari APBD tersebut dituangkan ke dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai panduan untuk melaksanakan kegiatan dan melakukan evaluasi. Program Jalinkesra misalnya dikoordinasi langsung oleh Gubernur Jawa Timur melalui Satuan Administrasi dengan leading sektor Badan Pemberdayaan Masyarakat Provinsi Jawa Timur. Sedangkan SKPD yang bertugas melaksanakan pengadaan, penyaluran, dan fasilitasi teknis adalah Dinas Peternakan, Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas Pertanian, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Koperasi dan UKM, Dinas Perkebunan, dan Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat, Dinas Pendidikan, Dinas Sosial, Kepala Daerah yang ada di Provinsi Jawa Timur, Camat, Kepala Desa

---

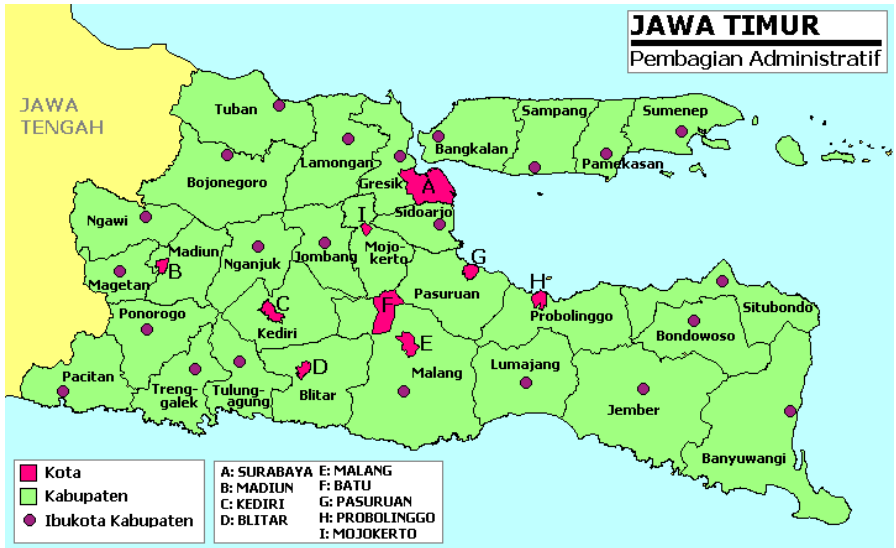
<sup>10</sup> Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 56 Tahun 2011

dan Aparatnya. Mereka adalah ujung tombak pelaksana program meski pada prakteknya menjadi kendaraan politik petahana untuk mempertahankan kekuasaannya.

## 1.1 Kabupaten Nganjuk

Kabupaten Nganjuk merupakan salah satu dari 36 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Jawa Timur yang terdiri dari 20 Kecamatan, 284 Desa, dan 20 Kelurahan dengan luas sekitar 1.224,33.Ha dengan jumlah penduduk berdasarkan Sensus Penduduk tahun 2010 sebanyak 1.017.030 jiwa yang secara sosial budaya merupakan perpaduan antara kultur santri yang belajar di pesantren dan abangan yang kejawen. Perpaduan ini dipengaruhi oleh posisi geografis Kabupaten Nganjuk yang berada di perlintasan antara Madiun (kultur abangan), Jombang dan Kediri (kultur pesantren). Santri dalam terminologi klasik Geertz (1989) merupakan murid-murid yang hidup bersama guru mereka (kyai) untuk belajar ilmu agama Islam di Pondok Pesantren. Sedangkan kultur abangan adalah mereka yang identik dengan nilai-nilai budaya Jawa yang menggabungkan warisan Hindhu dan Islam.

Jombang memiliki pondok pesantren legendaris Tebu Ireng, tempat dimana Nahdatul Ulama (NU) dilahirkan. Kediri memiliki pondok pesantren legendaris Lirboyo. Sedangkan Madiun adalah tempat dimana Gubernur Jawa Timur Soekarwo dilahirkan dan dibesarkan di lingkungan priyayi. Kaum abangan/kejawen menganggap priyayi adalah pengurus negara dan penjaga keamanan bangsa (ksatria dalam pewayangan). Sedangkan Syaifullah Yusuf, Wakil Gubernur Jawa Timur tumbuh di lingkungan pondok pesantren Jombang. Kita akan melihat bagaimana Soekarwo memadukan basis kulturalnya (priyayi, abangan) dengan basis kultural wakilnya yakni Saifullah Yusuf (santri) dalam pemilihan kepala daerah Jawa Timur 29 Agustus 2013



Seperti halnya yang terjadi di tingkat Provinsi, perekonomian Kabupaten Nganjuk pada awalnya didominasi sektor pertanian, namun dominasi tersebut mulai terkejar oleh kontribusi sektor ekonomi lain yang bersumber dari perdagangan dan jasa. Perubahan dominasi struktur ekonomi ini pada akhirnya turut mempengaruhi perubahan pola relasi patron-klien di masyarakat petani.

Kabupaten Nganjuk saat ini dipimpin oleh Taufiqurrahmanyang telah menjabat sebagai Bupati selama dua periode (2008-2013 dan 2013-2018) yang diusung oleh PDI Perjuangan. Wakilnya juga telah mendampingi Taufiqurrahman selama dua periode, dia adalah KH Abdul Wahid Badrus yang diusung oleh PKB. Selain menjabat sebagai Wakil Bupati juga menjadi Mustasyar/Penasehat Pengurus Besar PCNU Kab. Nganjuk.

Sebelum menjadi Bupati Nganjuk, Taufiqurrahman adalah seorang kontraktor kelas kakap dari Kabupaten Jombang<sup>11</sup>.

Pada Pemilihan Bupati Nganjuk untuk periode pertama (2008-2013) Taufiqurrahman didukung oleh DPP PDIP berhasil menganulir Calon Bupati yang diusung oleh DPC PDIP Kab. Nganjuk. Dimajukannya Taufiqurrahman (calon dari DPP PDIP Pusat) ini tidak dapat dilepaskan dari peran adik Bupati Jombang yang pada saat itu menjabat sebagai Pengurus Dewan Pimpinan Pusat (DPP) PDIP. Seperti halnya Taufiqurrahman, adik Bupati Jombang juga seorang pengusaha. Proses ini menunjukkan bahwa keputusan politik di tingkat daerah tidak dapat dilepaskan dari faktor kekerabatan dan jaringan bisnis.

Pada Pilkada 2013, petahana (Bupati Nganjuk) tetap menjaga kombinasi “merah” dan “hijau” untuk menjaga legitimasi dan dukungan sosial dan politik di daerah. Kombinasi ini membuahkan hasil ketika petahana terpilih kembali menjadi Bupati dan Wakil Bupati Nganjuk untuk periode 2013 - 2018. Komposisi Anggota DPRD Kabupaten Nganjuk periode 2009 - 2014 juga menunjukkan bahwa Nganjuk merupakan basis merah dengan dominasi PDI Perjuangan sebanyak 9 kursi, kemudian

---

<sup>11</sup>Salah satu perusahaan miliknya adalah PT Sinar Abadi Citra Sarana (SACS) yang bergerak dalam bidang pembangunan jalan, jembatan, saluran drainase dan bendungan. Perusahaan ini tercatat memiliki kekayaan bersih 25,5 Milyar dengan kategori perusahaan besar (Gred 7). Taufiqurrahman tercatat memiliki 950 saham dari 1000 saham yang ada dengan nilai 3,8 Milyar. Perusahaan milik Bupati Nganjuk tersebut tercatat beberapa kali mengerjakan proyek provinsi diantaranya pembangunan jalan raya Kertosono - Kediri dari Departemen Pekerjaan Umum Provinsi Jawa Timur senilai 6,6 Milyar. Peningkatan jalan Mojosari-Pandanarum dari Dinas Bina Marga Jawa Timur senilai 1,2 M. Dari Jombang sendiri tercatat pernah mengerjakan perbaikan jalan dari Dinas Prasarana Jalan Kabupaten masing-masing senilai 16 Milyar. Sumber:

[http://www.lpjik.org/modules/2010/detail\\_registrasi\\_badan\\_usaha.php?action=Pengalaman&ID\\_Badan\\_Usaha=17374&ID\\_Propinsi=13](http://www.lpjik.org/modules/2010/detail_registrasi_badan_usaha.php?action=Pengalaman&ID_Badan_Usaha=17374&ID_Propinsi=13)

Partai Demokrat 7 kursi, PKB 6 kursi, Golkar 5 kursi, Partai Patriot 5 kursi, PKNU dan PAN masing-masing 4 kursi, Hanura 3 kursi, PKPB 2 kursi, Gerindra 2 kursi, PKS, PK, dan PBR masing-masing 1 kursi. Dengan total 50 kursi di DPRD Kabupaten Nganjuk. Berikut tabel kursi di DPRD Kabupaten Nganjuk.

Sebagai incumbent yang akan mencalonkan diri kembali, menjelang Pilkada Kabupaten Nganjuk 12 Desember 2012 Taufiqurrahman dan KH Abdul Wahid Badrus juga memanfaatkan kegiatan pembagian bantuan Pemerintah Provinsi Jawa Timur (Bansos, Hibah dan Bantuan Keuangan) untuk mengkonsolidasikan dukungan dari masyarakat dengan menghadiri secara langsung proses pembagian bantuan. Hal ini dimungkinkan karena Pemerintah Provinsi Jawa Timur melibatkan secara langsung pejabat daerah yang ada di Tingkat Kabupaten untuk mensukseskan keberhasilan program dan kelancaran distribusi bantuan. Pada tahap inilah simbiosis kepentingan berlangsung antara petahana di Kabupaten dan Provinsi yang sama-sama akan berlaga di Pemilihan Kepala Daerah.

Berbagai bantuan sosial, hibah dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur yang identik dengan Soekarwo maupun Saifullah Yusuf dapat sampai ke tujuan dengan baik yang berarti juga pesan bahwa seolah-olah bantuan tersebut berasal dari mereka juga tercapai. Hal tersebut hanya bisa dicapai jika Bupati mengerahkan birokrasinya. Sedangkan Bupati atau wakilnya yang hadir secara langsung di tengah-tengah masyarakat memanfaatkan proses pembagian bantuan tersebut untuk mengkonsolidasi dukungan pemilih. Dari uraian ini nampak bahwa Bupati Nganjuk dan Gubernur berkolaborasi dalam memanfaatkan berbagai dana bantuan yang berasal dari Provinsi untuk kampanye pemilihan Bupati pada 12 Desember 2012 dan pemilihan Gubernur Agustus 2013.

## a. Kecamatan Pace

Kecamatan Pace merupakan salah satu dari 20 Kecamatan yang berada di Kabupaten Nganjuk. Berjarak 12 Km dari pusat kabupaten dengan topografi berupa persawahan dan lereng pegunungan yang berbatasan langsung dengan Kabupaten Kediri. Secara administratif luas Kecamatan Pace adalah 4.845.638 Ha yang terdiri 18 Desa, 62 Dusun, 163Rukun Warga (RW), 529 Rukun Tetangga (RT), dan 15.267 Rumah Tangga dengan jumlah penduduk sebanyak 62.628 jiwa. Mayoritas penduduknya memiliki mata pencaharian utama sebagai petani.

Interaksi antar warga desa ditunjang dengan sarana transportasi jalan kampung yang sebagian besar telah diaspal oleh Kepala Desa ketika mereka terpilih. Pengaspalan jalan menjadi program pertama bagi kepala desa untuk mendapatkan pengakuan/legitimasi dari masyarakat. Lewat pengaspalan jalan desalah pembangunan pertama kali didefinisikan oleh kepala desa dan masyarakat. Hal tersebut nampak dari keterangan warga desa ketika ditanya seperti apa ukuran nyata Kepala Desa dalam membangun desanya. Seorang warga berkomentar: *“Kepala Desa haruslah memberikan manfaat langsung kepada masyarakat seperti pengaspalan jalan, terutama jalan-jalan menuju persawahan sehingga tersambung langsung dengan jalan raya. Belum menjadi kepala desa kalau yang bersangkutan tidak membangun jalan beraspal<sup>12</sup>.”* Obrolan diwarung-warung desa seringkali berupa ejekan kepada warga lain jika kepala desa di daerahnya belum melakukan pengaspalan jalan seperti: *“sudah mengengerjakan apa saja kepala desamu? Kok jalan desamu sampai sekarang masih ada yang belum diaspal.* Pengaspalan jalan juga menjadi kebanggaan warga ketika mereka berinteraksi dengan orang di luar desanya. Biasanya mereka

---

<sup>12</sup>(Wawancara Informan 5/8/2013).

dengan menggebu-gebu menceritakan kehebatan kepala desanya ketika membangun jalan desa.

Dusun sebagai satuan terkecil dalam administrasi pedesaan memegang peranan penting dalam identitas warganya. Sering sekali warga langsung merujuk asal seseorang dari dusun tempat mereka tinggal, bukan desa mereka tinggal. Dengan menyebut dusun, secara otomatis penduduk akan mengenal dari daerah mana dan apa karakteristik desanya. Seperti Dusun Cerme, Gondang Pojok, Jampes dikenal sebagai daerah pesantren dan sekolah agama. Dusun Batu, Watu Kandang, Jurang Jero, Lemah Putih identik dengan orang-orang yang tinggal pegunungan yang hidup dengan tradisi kejawaan lewat berbagai aliran kebatinan. Sedangkan dusun-dusun yang ada di Desa Pace, dan Desa Cerme, merupakan daerah administrasi dan perniagaan tempat dimana pasar kecamatan dan deretan pertokoan di sepanjang jalan Nganjuk-Kediri.

Aparatur pemerintah ditingkat kecamatan adalah representasi dari pemerintah kabupaten atau dengan kata lain tidak dipilih langsung oleh masyarakat namun ditetapkan oleh Bupati. Karena ditetapkan langsung oleh Bupati mereka adalah bagian dari struktur birokrasi yang lebih besar, yakni Pemerintah Kabupaten Nganjuk. Mereka adalah pegawai kabupaten yang ditugaskan untuk mengurus administrasi di pedesaan, termasuk menyeleksi dan mengangkat pamong desa<sup>13</sup>.

Pamong desa tidak hanya dituntut untuk loyal kepada Kepala Desa namun juga kepada Pemerintah Kecamatan sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Kabupaten. Ketika petahana mencalonkan diri menjadi Bupati, para pamong desa akan

---

<sup>13</sup>Pamong yang berjumlah 15-20 orang di setiap desa dipilih melalui lowongan yang dibuka kepada seluruh penduduk. Mereka kemudian diajukan oleh Kepala Desa untuk diseleksi dan dipilih oleh Pemerintah Kecamatan.

menjadi ujung tombak pelaksanaan berbagai kegiatan kampanye yang dilakukan di desa-desa dengan seperti penggunaan fasilitas balai desa, mengundang penduduk untuk hadir dan menjaga keamanan kegiatan. Hal yang sama juga dilakukan ketika petahana yang didukung oleh Bupati mencalonkan menjadi Gubernur Jawa Timur. Selain itu, pamong desa juga dituntut untuk menunjukkan loyalitasnya kepada petahana sebagai patron dengan berperan aktif mensukseskan berbagai program populis Pemerintah Kabupaten maupun Provinsi. Pada tahap ini birokrasi desa berperan klien petahana untuk memfasilitasi dan memobilisasi dukungan masyarakat.

## **b. Desa Gemenggeng**

*“Kami memang orang desa, tapi daerah kami paling subur disini, begitulah cara penduduk di Desa Gemenggeng memperkenalkan dirinya”.* Mereka tidak memungkiri tinggal jauh dari pusat keramaian kecamatan namun memiliki daerah persawahan yang dialiri anak Sungai Brantas sehingga relatif subur dibandingkan dengan desa-desa tetangganya. Dengan luas desa 199.442 Ha sekitar tujuh puluh persennya atau 143.000 Ha diantaranya adalah daerah persawahan. Sedangkan luas pemukiman penduduknya sekitar 40.000 Ha, sisanya adalah pekarangan, tanah pekuburan, lapangan desa, dan lain sebagainya. Pemukiman penduduk mengelompok mengikuti jalan desa yang kanan kirinya dikelilingi daerah persawahan. Jalan-jalan utama desa beberapa kali mengalami pengaspalan jalan setiap kali ada pergantian Kepala Desa atau proyek Pemerintah Kabupaten. Sedangkan jalan menuju persawahan sebagian besar juga telah diaspal karena alasan yang sama, yakni politis.

Desa Gemenggeng saat ini dihuni kurang lebih 3.410 jiwa yang secara administratif terdiri dari 9 Rukun Warga (RW) Rukun Warga dan 33 Rukun Tetangga (RT) yang didalamnya terdapat

dari 654 Rumah Tangga. Desa Gemenggeng memiliki 4 Dusun yakni Kedungbajul, Gemenggeng, Klitik, dan Semanding. Setiap dusun memiliki satu sampai dua kelompok pengajian yang rutin berkumpul satu bulan sekali. Satu kelompok pengajian memiliki anggota (jemaah) sekitar 30 sampai dengan 50 santri dari berbagai kelompok umur. Tempat untuk pengajian biasanya dilakukan secara bergiliran di rumah salah satu anggota. Kelompok pengajian dibedakan secara ketat berdasarkan jenis kelamin. Siang sampai sore hari pengajian dilakukan oleh kelompok ibu-ibu rumah tangga, sedangkan pengajian malam dilakukan oleh laki-laki. Kelompok pengajian pada umumnya mendatangkan seorang ulama untuk memberikan ceramah keagamaan. Dalam banyak kesempatan, ulama yang didatangkan memberikan preferensi terhadap politik terhadap jemaah pengajian terhadap salah satu calon yang akan berlaga di pemilihan Gubernur.

Sebagai daerah agraris, penduduk Desa Gemenggeng awalnya sangat tergantung pada berbagai sarana penunjang produksi pertanian seperti benih, pupuk, traktor pembajak sawah, mesin penggiling padi, kendaraan pengangkut hasil panen, serta tempat penjualan hasil bumi yang hanya dimiliki/dimonopoli oleh satu orang. Sebagai akibatnya petani tidak memiliki pilihan selain berhubungan dengan satu-satunya pemilik fasilitas tersebut. Seiring berjalannya waktu, monopoli pemilik sarana produksi ini mulai berkurang sejak hadirnya mesin penggilingan padi keliling yang datang dari luar desa, bertambahnya kendaraan pengangkut hasil pertanian, traktor pembajak sawah yang mulai dimiliki beberapa orang yang didapatkan dengan sistem kredit dan bertambahnya toko penjual pupuk dan benih pertanian. Berkurangnya ketergantungan petani terhadap pemilik fasilitas produksi pertanian berarti juga mengurangi kekuatan patron setempat yang pada akhirnya merubah pola relasinya yang ada didalamnya. Dengan memudarnya peran

patron dalam memonopoli sumberdaya maka kesempatan petani untuk menentukan pilihan-pilihan hidupnya menjadi terbuka.

Perubahan relasi patronase tersebut juga terjadi pada tuan tanah dan petani penggarap. Hubungan patron-klien yang identik dengan masyarakat petani kini mulai memudar. Sebagai sebuah konsep, hubungan patron dengan klien dapat dipahami sebagai hubungan saling tergantung dimana satu pihak memiliki sumberdaya ekonomi yang lebih besar daripada yang lain: pemilik lahan luas atau fasilitas tata niaga pertanian yang bertindak sebagai patron menyediakan lahan garapan kepada buruh tani, sedangkan buruh tani yang tidak memiliki lahan dan sarana produksi pertanian berperan sebagai klien dengan memberikan tenaga menggarap lahan. Patron melindungi klien, sedangkan klien memberikan kesetiaan dan tergantung hidupnya kepada patron. Ketika komersialisasi merambah pertanian dan pedesaan, hubungan pelindung dengan loyalis mulai memudar. Mereka yang dulunya menjadi klien kini tidak sepenuhnya bergantung pada patron di desa karena pilihan pekerjaan yang mulai bervariasi. Migrasi dapat dengan mudah dilakukan karena berkembangnya berbagai moda transportasi yang memberikan kemudahan akses ke perkotaan.

Penduduk Desa Gemenggeng baru saja melakukan pemilihan kepala desa untuk periode 2013 - 2018 yang dimenangkan oleh Darwoto, atau lebih dikenal dengan nama Pakdhe Woto. Berlatar belakang pengusaha, Pakdhe Woto pernah menjabat menjadi Kepala Desa Gemenggeng periode 2003-2008. Kemudian mencoba mencalonkan kembali untuk periode berikutnya (2008-2013) namun tidak terpilih. Penduduk Desa Gemenggeng berpendapat bahwa kepemimpinan Pakdhe Woto yang lalu (2003-2008) kurang memperhatikan kepentingan rakyatnya karena lebih banyak mengurus bisnis<sup>14</sup>. Pakdhe Woto dianggap

---

<sup>14</sup>Wawancara bulan Agustus dan September 2013.

terlalu sering meninggalkan desa sehingga sulit ditemui warga yang membutuhkan pengesahan administrasi. Selain itu juga jarang menghadiri kegiatan-kegiatan penduduk seperti menghadiri pernikahan, sunatan, bersih desa dan lain sebagainya. Singkat kata, hubungan antara Pakdhe Woto saat menjadi kepala desa dan warganya cukup berjarak. Terlebih lagi Pakdhe Woto tidak pernah melakukan pengaspalan jalan desa yang dianggap sebagai kekurangannya yang paling fatal.



Foto 1. Pembuatan Jalan Desa Gemenggeng oleh Pakdhe Woto

Setelah Darwoto terpilih kembali menjadi Kepala Desa untuk periode 2013 - 2018 program pertama yang lakukan adalah melakukan pengaspalan jalan desa dan rehabilitasi sekolah. Dana yang dipakaiberasal dari gabungan dari pemerintah dan sumbangan caleg PDIP yang meminta dukungan Pakdhe Woto agar warga Desa Gemenggeng memberikan suaranya kepada caleg tersebut. Hal ini dilakukan karena Pakdhe Woto dinilai efektif dalam memobilisasi suara untuk kemenangan Taufiqurrahman sebagai Bupati Nganjuk dengan memfasilitasi temu warga Desa Gemenggeng dengan Bupati pada saat

melakukan kampanye, menjadi panitia pelaksanaan pembagian bantuan dari bupati dan selalu menyiarkan kebaikan Bupati pada setiap kesempatan kepada warga desa sebagai pemimpin yang dekat dengan wong cilik dan peduli terhadap pembangunan pedesaan. Pakdhe Woto meyakinkan warganya bahwa dengan mendukung Taufikurrahman yang diusung oleh PDIP maka pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Nganjuk akan terjamin.

Dukungan dan fasilitas yang diberikan oleh Pakdhe Woto kepada Bupati tidak dapat dianggap sebagai bentuk loyalitas terhadap partai tertentu, dalam hal ini PDIP karena pada saat Pilkada Gubernur Jawa Timur, Pakdhe Woto memberikan dukungannya kepada petahana yang tidak diusung oleh PDI Perjuangan yakni Pakdhe Karwo. Dukungan tersebut ditunjukkan pada saat kampanye pemilihan Kepala Desa Gemenggeng, Pakdhe Woto membuat beberapa baliho bergambar dirinya dan calon Gubernur Jawa Timur Soekarwo yang ditempelkan di beberapa perempatan dan kantor desa. Pembuatan ini dilakukan oleh Pakdhe Woto karena dirinya dan Soekarwo memiliki kesamaan panggilan yakni Pakdhe (paman). Dengan memasang foto bersama Gubernur Jawa Timur Soekarwo, ditambah panggilan yang sama memberikan kesan bahwa dirinya mendapat dukungan orang nomor satu di Jawa Timur. Selain itu juga merupakan pesan bahwa dirinya adalah pendukung Gubernur Soekarwo.

Sama seperti ketika memberikan dukungannya kepada Bupati Nganjuk, Pakdhe Woto juga mengatakan kepada penduduk desa bahwa dengan memilih kembali Gubernur Soekarwo pembangunan akan terjamin “kalau Pakdhe Karwo menang pembangunan di desa gemenggeng akan maju pesat”<sup>15</sup>. Cara ini sangat efektif mempengaruhi penduduk desa karena informasi

---

<sup>15</sup>Wawancara Darwoto Agustus 2013

mengenai calon tidak banyak diperoleh sehingga informasi dari tokoh desa, aparat desa merupakan sumber utama dimana interaksi dan identitas sosial pada derajat tertentu sangat terbatas pada lingkungan tetangga. Selain itu mobilitas orang desa secara masih rendah, kebanyakan orang hidup di Gemenggeng, lahir disana, tinggal disana sampai akhirnya nanti meninggal, dikubur disana pula. Sebagai seorang Kepala Desa, Pakdhe Woto menunjukkan loyalitasnya dengan menjadi broker patron birokrasi yang ada di Kabupaten dan Provinsi (Bupati dan Gubernur),

### c. Desa Jampes

Diantara desa lain yang berada di Kecamatan Pace, Desa Jampes memiliki penduduk paling sedikit, yakni 2.119 jiwa, dengan luas desa 124.475 Ha. Desa Jampes terdiri dari 3 dusun yakni Jampes, Nglumpit, dan Nglodok. Sama seperti Desa Gemenggeng yang memiliki kelompok pengajian, Desa Jampes juga memiliki kelompok yang sama namun lebih banyak. Kegiatan tersebut diselenggarakan secara bergilir dari satu rumah ke rumah anggota kelompok lainnya. Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa selain menjalankan fungsi keagamaan, kelompok-kelompok pengajian juga menjadi wahana konsolidasi politik baik dalam Pemilihan Kepala Desa, Bupati, Gubernur, Presiden dan Legislatif di berbagai tingkatan.

Di Desa Jampes terdapat satu pondok pesantren yang juga berfungsi sebagai sekolah madrasah mulai tingkat Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD), Taman Kanak-Kanak (TK), hingga Sekolah Dasar. Pondok pesantren tersebut bernama Miftahul Ulum. Tidak seperti jaman dulu dimana santri tinggal dipesantren. Santri-santri pondok pesantren kini banyak yang berangkat dari rumah masing-masing untuk menuntut ilmu, kemudian pulang ketika pelajaran selesai. Karena perluasan peran tersebut, pondok pesantren tidak lagi identik dengan santri laki-laki yang belajar

dari guru laki-laki. Perempuan juga mendapatkan kesempatan yang sama untuk mengajar santri laki-laki untuk tingkat PAUD, TK dan SD, suatu hal yang sebelumnya tidak pernah terjadi di pondok pesantren klasik.

Sebagian besar pengajar Madrasah tingkat formal (PAUD, TK, SD) di Pondok Pesantren Miftahul Ulum Jampes adalah perempuan. Sebagai pondok pesantren yang membawa nilai-nilai Nahdatul Ulama (NU) para pengajar Madrasah merupakan bagian dari organisasi Muslimat NU dan Fathayat NU. Melalui organisasi inilah para pengajar mengaktualisasikan dirinya kedalam berbagai kegiatan pendidikan dan pengajian rutin bersama wali murid madrasah. Selain membahas tentang persoalan agama, pengajian juga menjadi sarana untuk berorganisasi. Anggota Muslimat NU dan aktivitasnya menjadi basis dukungan politik yang cukup kuat ketika ketuanya yakni Khofifah Indar Parawansa mencalonkan diri menjadi Gubernur Jawa Timur. Di Jampes perolehan suara pasangan Khofifah-Herman unggul dibandingkan petahana. Efektivitas dukungan Muslimat NU terhadap Khofifah Indar Parawansa tidak hanya ditunjukkan di Desa Jampes namun juga di Desa lain seperti di Desa Jetis (Pondok Pesantren Sabilun Najaat) dan Desa Pace Wetan.



Foto 2. Pondok Pesantren Jampes

## II KONSTELASI DAN DINAMIKA POLITIK ELEKTORAL: PEMILIHAN GUBERNUR TAHUN 2013

Pemilihan Gubernur Jawa Timur yang dilakukan pada 29 Agustus 2013 terdiri dari 4 calon. Latar belakang masing-masing calon adalah sebagai berikut: Dr. H. Soekarwo M. Hum. Alumni Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, mendapatkan gelar doktoral dari Universitas Diponegoro Semarang. Pada masa kuliah pernah menjadi koordinator GMNI Universitas Airlangga Surabaya (Tahun 1976). Saat ini menjabat sebagai Ketua Umum Alumni GMNI Pusat. Ia juga pernah menjabat sebagai Ketua Dewan Pembina Korpri Jawa Timur dan IPSI Jatim (Ikatan Pencak Silat Indonesia). Berkarir cukup lama di Birokrasi Pemda Jatim sebagai Kepala Dinas Pendapatan Daerah, menjabat Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Timur tahun 2003 - 2008,

menjadi Komisaris Utama Bank Jatim tahun 2005 - 2009. Pada tahun 2008 terpilih menjadi Gubernur Jawa Timur<sup>16</sup>.

Drs. H. Saifullah Yusuf dilahirkan di Pasuruan 28 Agustus 1964 dengan latar belakang pendidikan Madrasah Ibtidaiyah Mambaul Ma'arif Denanyar Jombang, SMP Islam Pasuruan, Sekolah Menengah Persiapan Pembangunan Negeri Pasuruan. Alumni Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Nasional Jakarta. Semasa kuliah pernah menjadi Ketua Senat, kemudian menjadi Ketua HMI cabang Jakarta, menjadi salah satu ketua pimpinan pusat IPNU. Menjadi Ketua Umum Pengurus Pusat GP Ansor (2000 - 2005), Tahun 2002 menjadi Sekretaris Jendral PKB. Menjadi Ketua Pengurus Besar Nahdatul Ulama (PBNU) Tahun 2010 - 2015. Pernah menjadi Menteri Negara Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal tahun 2004 - 2007. Karier terakhir sebelum menjadi Wakil Gubernur Jawa Timur adalah Komisaris BRI tahun 2007 - 2009<sup>17</sup>.

Pasangan calon kedua adalah Eggi Sudjana dan Muhammad Sihah dari jalur independen. Dr Eggy Sudjana S.H., M.Si dilahirkan di Jakarta Desember 1959. Alumni fakultas hukum universitas Jayabaya Jakarta, melanjutkan jenjang S2 hingga S3 pada program pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan IPB. Menjadi aktivis pelopor pencabutan pasal penghinaan presiden. Ia juga mendirikan PPMI (Persaudaraan Pekerja Muslim Indonesia) tahun 1998 dan menjadi presiden pertamanya. Pada tahun 2002-2004 menjadi Tim Ahli Menakertrans RI, kemudian menjadi anggota majelis pakar DPP PPP (2002 - 2007). Menjadi ketua penasehat SPDSI (Serikat Pedagang Seluruh Indonesia), menjadi panglima Laskar Empati Pembela Bangsa dan menjadi wakil presiden KAI (Kongres Advokat Indonesia).

---

<sup>16</sup>Sumber: <http://ilovekarsa.com/profil-karsa>

<sup>17</sup>Sumber: <http://ilovekarsa.com/profil-karsa>

Muhammad Sihat dilahirkan di Sumenep Madura, alumni APDN 1982 (Akademi Pemerintahan Dalam Negeri) menjadi Pegawai Negeri Sipil sejak tahun 1968 sebagai Camat Benowo dan Sukomanunggal Kota Surabaya. Setelah pensiun dari PNS Kota Surabaya, M.Sihat menjadi aktifis Suara Independen Rakyat Indonesia (SIRI), lembaga yang dibentuk Eggy Sudjana untuk mengakomodir kekuatan independen dalam setiap pemilihan kepala daerah. M. Sihat bersama dengan Eggy Sudjana mengawal pembebasan tanah yang diserobot pemodal di Tanjungsari. Sebelum mencalonkan diri menjadi Wakil Gubernur, Muh Sihat adalah relawan Eggy untuk mengumpulkan KTP sebagai syarat calon Gubernur independen<sup>18</sup>.

Pasangan selanjutnya adalah Bambang Dwi Hartono (yang lebih dikenal sebagai Bambang DH) dan MH Said Abdullah. Bambang DH lahir di Pacitan 24 Juli 1961, sebelumnya menjadi Wakil Walikota Surabaya yang diangkat tahun 2010 hingga mengundurkan diri pada tahun 2013 untuk maju menjadi calon gubernur. Sebelumnya pernah menjabat sebagai Walikota Surabaya periode 2002 - 2005 dan 2005 - 2010. Walikota Surabaya saat ini, Tri Rismaharini dikenal sebagai kader Bambang. Bambang DH berpasangan dengan Said Abdullah, kelahiran 22 Oktober 1962 Sumenep Madura yang juga menjabat sebagai wakil rakyat dari daerah pemilihan XI Madura di Komisi VIII DPR RI. Said Abdullah pernah menjadi Ketua DPC Banteng Muda Indonesia tahun 1982-1985, ketua DPC Majelis Muslimin Indonesia Kabupaten Sumenep. Menjadi Jurkam PDI pada tahun 1987<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup>Sumber: <http://jatim1.com/profil/>

<sup>19</sup>Sumber: <http://www.bambangsaid.com/index.php/profil-bambang-said-untuk-jatim-jempol/profil-bambang-said-untuk-jatim-jempol.html>

Khofifah Indar Parawansa dan Herman S. Sumawiredja. Khofifah lahir di Surabaya 16 Mei 1965 yang menamatkan gelar sarjana di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga Surabaya. Kemudian melanjutkan S2 di Fisip Universitas Indonesia. Ia pernah menjabat sebagai Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan pada Kabinet Persatuan Nasional tahun 1999 - 2001 (Pemerintahan Gus Dur). Berkarir cukup panjang, diantaranya menjadi pimpinan Fraksi PPP DPR RI (1992 - 1997), Pimpinan Komisi VIII DPR RI (1995 - 1997), Anggota Komisi II DPR RI tahun 1997-1998, Wakil Ketua DPR RI 1999, sekretaris Fraksi PKB MPR RI (1999). Menjadi Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Indonesia. Kemudian menjadi Ketua Komisi VII DPR RI (2004-2006), Ketua Fraksi PKB MPR RI (2004-2006). Herman S. Adalah seorang Jendral Polisi pernah menjabat sebagai Kapolda Jawa Timur. Ketika memprotes kecurangan DPT di Madura pada Pilkada Jawa Timur tahun 2008 dan menetapkan Ketua KPU Jawa timur sebagai tersangka, Herman dipensiunkan dini sebagai Kapolda Jawa Timur oleh Kapolri Bambang Hendarso Danuri.<sup>20</sup>

Pasangan Khofifah dan Herman mendapatkan dukungan dari beberapa partai diantaranya: PKB, PKPB (Partai Karya Peduli Bangsa), PKPI (Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia), Partai Kedaulatan, Partai Matahari Bangsa, PPNUI (Partai Persatuan Nahdatul Ummah Indonesia). Meski didukung oleh partai kaum Nahdliyin, bukan berarti Khofifah mendapatkan dukungan dari Nahdatul Ulama secara keseluruhan mengingat Gus Ipul sebagai wakil Gubernur Jawa Timur juga seorang tokoh NU dari Ansor. Dukungan Khofifah berasal dari kelompok perempuan Muslimat NU.

Meski hanya mendapat dukungan dari Muslimat NU dan masa pencalonan dan kampanye yang singkat Khofifah dapat meraih

---

<sup>20</sup>Sumber: <http://khofifahcenter.com/index.php/profil/khofifah-indar-parawansa>

perolehan suara pada posisi kedua dalam Pilgub Jatim. Banyak kalangan berpendapat seandainya Khofifah diberikan waktu sedikit panjang untuk kampanye maka ia akan memenangkan Pilgub Jatim<sup>21</sup>. Alasan yang diberikan adalah dalam waktu singkat Khofifah mampu mengumpulkan suara yang signifikan<sup>22</sup>, memiliki pendukung yang loyal dari kalangan Muslimat NU dan Fatayat NU, dan meraup suara dari mereka yang kecewa terhadap kinerja Gubernur Soekarwo. Selain itu, jika masa kampanye dilakukan lebih panjang Khofifah dapat menempatkan posisinya sebagai korban yang dijegal sebagai calon gubernur. Simpati masyarakat terhadap Khofifah sebagai korban politik dapat dijadikan isu utama untuk menarik dukungan.

Perolehan suara dalam Pemilihan Gubernur Jawa Timur dimenangkan oleh pasangan petahana Soekarwo dan Syaifullah Yusuf dengan total suara 8.187.862 suara atau 47,25%, kemudian disusul oleh pasangan Khofifah dan Herman sebanyak 6.522.551 (37,64%), Bambang DH dan Said Abdullah 2.198.921 (12,69%), dan terakhir Eggy Sudjana dengan Much Sihat 419.760 (2,42%). Detail perolehan suara adalah sebagai berikut:

---

<sup>21</sup>Wawancara Tokoh Masyarakat di Kecamatan Pace 12/09/13

<sup>22</sup>KPUD Jatim tidak meloloskan pasangan Khofifah-Bambang DH sebagai Calon Gubernur karena dinilai tidak memenuhi syarat prosentase dukungan dari Partai Politik. Pasangan ini kemudian melakukan gugatan ke DKPP yang pada akhirnya mengamalkan tuntutan mereka untuk tetap menjadi peserta Pilkada Jatim tepat sebelum pemungutan suara dilakukan.

Tabel 1.1. Total Perolehan Suara Pilgub Jatim

No	Nama	Jumlah	%
1	Soekarwo dan Syaifullah Yusuf	8.187.862	47,25%
2	Eggy Sudjana dan Much Sihat	419.760	2,42%
3	Bambang DH dan Said Abdullah	2.198.921	12,69%
4	Khofifah dan Herman	6.522.551	37,64%
DPT		30.034.249	
Kehadiran		17.329.094	57,7%
Tidak Hadir		12.705.155	42,3%

Sumber: KPUD Kab. Nganjuk

Perolehan suara Pemilihan Gubernur Jawa Timur di Kabupaten Nganjuk yang merupakan basis merah dengan Bupati yang dua periode diusung oleh PDIP dan dominasi kursi PDIP di DPRD ternyata dimenangkan oleh pasangan yang tidak diusung oleh PDIP, yakni Soekarwo dan Syaifullah Yusuf dengan 247.263 suara atau sekitar 52%, disusul pasangan Khofifah dan Herman sebanyak 33,47% atau 156.186 suara. Sedangkan pasangan yang diusung oleh PDIP yakni Bambang DH dan Said Abdullah hanya mendulang 10,82% suara. Disusul pasangan independen Eggy Sudjana dan Much Sihat 2,64% suara.

Tabel 1.2. Perolehan Suara Pilgub di Kabupaten Nganjuk

No	Nama	Jumlah	%
1	Soekarwo dan Syaifullah Yusuf	247.263	52,99%
2	Eggy Sudjana dan Much Sihat	12.355	2,64%
3	Bambang DH dan Said Abdullah	50.504	10,82%
4	Khofifah dan Herman	156.186	33,47%
DPT		879.770	
Kehadiran		466.608	53,1%
Tidak Hadir		413.162	46,9%

Sumber: KPUD Kab. Nganjuk

Di tingkat Kecamatan, petahana juga unggul dengan perolehansuara 49,37%, disusul pasangan Khofifah dan Herman 37,23%, kemudian Bambang DH dan Said Abdullah 10,82%, dan terakhir Eggy Sudjana 2,57%. Di Desa Gemenggeng, petahana unggul dengan memperoleh 715 suara atau sekitar 48,81%. Disusul oleh pasangan Khofifah dan Herman dengan 35,84% suara, sementara calon dari PDI Perjuangan Bambang DH dan Said Abdullah hanya meraup 12,15% suara. Posisi paling bawah ditempati oleh pasangan Eggy Sudjana dan Much Sihat dengan 3,21% suara. Sedangkan di Desa Jampes, pasangan Khofifah - Herman unggul dibandingkan petahana. Soekarwo dan Syaifullah Yusuf tertinggal 10% suara dibandingkan Khofifah yang mendapatkan 49.94% suara. Dari 890 penduduk Jampes yang memberikan hak pilihnya 420 orang memberikan pilihannya kepada pasangan Khofifah dan Herman, 332 orang memilih

pasangan Soekarwo dengan Syaifullah Yusuf. 67 orang memilih pasangan Bambang DH dan Abdulah Said, sedangkan 22 penduduk jampes yang lain memilih pasangan Eggy Sudjana dan Much Sihah.

Dari pemantauan lapangan pada saat pemungutan suara dan wawancara dengan petugas TPS, tingkat kehadiran penduduk Desa Jampes yang hanya 52,9% sebagian besar dihadiri oleh pemilih perempuan. Pemilih laki-laki jarang terlihat karena mereka lebih memilih bekerja di sawah, tetap berjualan di pasar, dan melakukan aktivitas yang lain daripada datang ke TPS. Kesempatan inilah yang dipakai oleh para simpatisan Khofifah yang tergabung dalam Muslimat NU dengan orang tua murid Madrasah tingkat Taman Kanak-kanak yang tergabung dalam pengajian untuk memberikan suaranya kepada pasangan Khofifah-Herman. Para ibu rumah tangga anggota pengajian menyebutkan bahwa mereka sudah memberikan pilihan yang tepat kepada Ketua Muslimat NU.<sup>23</sup>

Tabel1.3. Perbandingan Perolehan Suara Pilgub di Tingkat Kecamatan Pace, Desa Jampes, dan Desa Gemenggen

No	Nama	Kecamatan Pace		Desa Jampes		Desa Gemenggen	
		Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1	Soekarwo dan Syaifullah Yusuf	12.910	49,37 %	332	39,48%	715	48,81 %

<sup>23</sup>Wawancara ibu-ibu rumah tangga (muslimat NU) di desa jampes.

2	Eggy Sudjana dan Much Sihat	673	2,57%	22	2,62%	47	3,21%
3	Bambang DH dan Said Abdullah	2830	10,82%	67	7,97%	178	12,15%
4	Khofifah dan Herman	9735	37,23%	420	49,94%	525	35,84%
DPT		53437	100%	1680	100%	2751	100%
Kehadiran		27044	50,6%	890	52,9%	1520	55,3%
Tidak Hadir		26393	49,4%	790	47,1%	1231	44,7%

Sumber: diolah dari KPUD Kab. Nganjuk

## I. Deskripsi Program Populis

Pada bagian ini akan dibahas mengenai tiga program yang bersumber dari dana bantuan sosial, dana hibah dan bantuan keuangan Provinsi Jawa Timur yakni Jalinkesra (Jalan Lain Menuju Kesejahteraan), bantuan keuangan untuk Koperasi Wanita (Kopwan), dan bantuan hibah untuk Madrasah Diniyah (Madin). Ketiga program ini dipilih karena merupakan program andalan Pemprov Jatim yang dikenal secara luas oleh masyarakat yang diberikan secara periodik sejak pertama kali petahana menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur. Pada setiap bagian akan dijelaskan mengenai seluk beluk program bantuan, regulasi, waktu pendistribusian, sasaran, proses pembagian bantuan, tempat program tersebut disalurkan dan tanggapan masyarakat terhadap program tersebut.

### 2.1. Bantuan Jalinkesra

Pada masa kepemimpinan Gubernur Soekarwo dan Wakil Gubernur Saifullah Yusuf, Provinsi Jawa Timur memiliki berbagai program bantuan yang berasal dari dana APBD Provinsi seperti

Bantuan Sosial Jalinkesra (Jalan Lain Menuju Kesejahteraan), Bantuan Keuangan untuk Koperasi Wanita, dan Bantuan Hibah untuk Madrasah Diniyah. Bantuan tersebut mulai digulirkan sejak tahun 2010 merata di semua desa yang ada di Provinsi Jawa Timur. Untuk bantuan Jalinkesra diatur dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 56 Tahun 2011.<sup>24</sup>

Maksud awal dari program bantuan ini adalah meningkatkan ketahanan ekonomi rumah tangga sangat miskin agar dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum sehari-hari secara layak dan bermartabat, serta keberpihakan pemerintah provinsi kepada orang miskin<sup>25</sup>. Bantuan Jalinkesra sendiri mengacu pada Survei Sosial Ekonomi Nasional yang dilakukan oleh BPS Provinsi Jatim 2009 yang menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin Jawa Timur sekitar 6.022.590 jiwa (16,68%) dan data PPLS08 2009 dengan jumlah Rumah Tangga Miskin (RTM) sebesar 3.079.822 yang tersebar di 8.805 desa/kelurahan, 662 kecamatan, 38 kabupaten kota. Rumah Tangga Miskin (RTM) ini kemudian terbagi kedalam Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) 493.004 (16%), Miskin 1.256.122 (41%), dan Hampir Miskin 1.330.696 (43%). Data RSTM diambil dari pendataan PPLS08 dengan pendekatan non-monetary melalui 14 indikator kemiskinan.

Berdasarkan data resmi yang dikeluarkan Dinas Sosial Kabupaten Nganjuk tercatat 50 RTSM penerima bantuan Jalinkesra di Desa Gemenggeng dan 32 RTSM di Desa Jampes. Bantuan diberikan kepada mereka yang memenuhi 14 indikator kemiskinan, yakni.

- 1) luas bangunan 8 meter persegi per orang.
- 2) jenis lantai,

---

<sup>24</sup>Program ini kemudian diperkuat melalui Perda Pemerintah Provinsi Jawa Timur No. 13 Tahun 2012 dan Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Timur No. 78 Tahun 2012 tentang pedoman umum pelaksanaan program Jalinkesra dan petunjuk teknis pendampingan program Jalin Kesra.

<sup>25</sup>Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 56 Tahun 2011

tanah/bambu/kayu murahan. 3) jenis dinding, bambu/rumbia/kayu kualitas rendah/tembok tanpa plester. 4) fasilitas buang air besar, tidak memiliki sendiri/bersama-sama rumah tangga lain. 5) sumber air minum, sumur/mata air tidak terlindung/sungai/air hujan. 6) sumber penerangan, bukan listrik. 7) jenis bahan bakau untuk memasak, kayu bakar/arang/minyak tanah. 8) frekuensi membeli daging, ayam, dan susu dalam seminggu, satu kali/tidak pernah. 9) frekuensi makan, 1-2 kali sehari. 10) jumlah stel pakaian baru yang dibeli dalam setahun, 1 stel/tidak pernah. 11) akses ke puskesmas/poliklinik, tidak mampu bayar berobat ke puskesmas/poliklinik. 12) lapangan pekerjaan, sumber penghasilan petani dengan luas <0,5 Ha; nelayan; buruh tani; buruh bangunan, buruh perkebunan atau pekerjaan lain dengan pendapatan di bawah Rp. 600 ribu per bulan. 13) pendidikan tertinggi kepala rumah tangga, SD ke bawah/tidak sekolah. 14) kepemilikan aset, tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai Rp.500 ribu seperti sepeda motor (kredit/non kredit), emas, kapal motor atau barang modal lainnya.

Rumah tangga yang memenuhi semua indikator tersebut diklasifikasikan sangat miskin. Sedangkan rumah tangga yang memenuhi 11-13 indikator termasuk kedalam kategori miskin, 9-10 masuk dalam kategori hampir miskin. Bantuan Sosial di Provinsi Jawa Timur yang dikemas kedalam program Jalinkesra (Jalan Lain Menuju Kesejahteraan) berupa pembagian ternak kambing kepada rumah tangga sangat miskin, bantuan alat-alat pertukangan, bantuan gerobak dan becak untuk usaha jasa, dan perbaikan rumah. Meski desain awal program ini hadir dalam berbagai bentuk bantuan, namun dilapangan bantuan berupa ternak kambing yang paling dominan. Jalin Kesra pada tahun 2010 didesain untuk menysasar 54.299 Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) di 2.124 desa di 38 Kabupaten/kota yang ada di Jawa Timur. Hingga tahun 2013, program ini telah diberikan

kepada 493.004 RTSM di 8.805 desa/kelurahan yang menyerap anggaran hampir 5 Trilyun.

Program ini diluncurkan menggunakan sebuah logo yang diatur dalam Peraturan Gubernur No.56 Tahun 2011 yang bertujuan untuk memberi tanda pada setiap bantuan yang diberikan oleh pemerintah. Logo berupa lingkaran tersebut bertuliskan Gubernur Jawa Timur di bagian atas, ditengahnya bertuliskan Jalinkesra Pemerintah Provinsi Jawa timur, bagian bawah tertera tulisan bantuan rumah tangga sangat miskin. Logo Jalinkesra mengalami perubahan dari tahun ke tahun. Pada awal program ini diluncurkan tahun 2010 tertulis “bantuan pemerintah Provinsi Jawa Timur”. Pada tahun 2011 berubah menjadi “Pemerintah Jawa Timur dan Bantuan Gubernur Jawa Timur”. Pada tahun 2012 dan 2013 tulisan dalam logo Jalinkesra berubah menjadi “Bantuan Gubernur Jawa Timur”. Selain itu jika diamati lebih jauh, spanduk yang menyertai program Jalinkesra selalu terpampang profil Gubernur Soekarwo. Pada tahun 2010 hingga 2012 foto tersebut berseragam resmi gubernur, namun pada tahun 2013 foto gubernur mirip seperti yang digunakan dalam alat sosialisasi dan kertas suara pasangan Soekarwo-Saifullah Yusuf dalam Pemilihan Gubernur Jawa Timur. Seragam yang dipakai pendamping juga mengalami perubahan, jika sebelum tahun 2013 hanya bertuliskan “pendamping program jalinkesra” maka pada tahun 2013 diatas tulisan tersebut terdapat foto Gubernur Jawa Timur. Maksud lain dari pembuatan logo bantuan tersebut adalah media sosialisasi petahana karena memberikan personifikasi sangat kuat kepada Soekarwo. Lewat logo bergambar petahana, pesan yang ingin disampaikan adalah jangan melupakan orang yang telah memberikan kebaikan kepada anda.

Pengadaan barang untuk program Jalinkesra dilakukan oleh SKPD terkait sesuai menu kebutuhan yang diinginkan oleh RSTM. Namun pada kenyataannya pengadaan bantuan dilakukan hanya

untuk binatang ternak saja, beberapa ada yang diberikan gerobak untuk dagangan. Menurut keterangan Dinas Sosial, perubahan jenis bantuan menjadi keseluruhan kambing berasal dari aspirasi masyarakat penerima bantuan yang lebih menginginkan bantuan kambing dibanding bantuan yang lain.<sup>26</sup> Bantuan tersebut kemudian didistribusikan secara langsung oleh aparat desa.

Bantuan ini ditangani oleh berbagai SKPD yang ada di Pemprov Jatim diantaranya Dinas Pertanian, Dinas Perindustrian Perdagangan dan Koperasi, Dinas Perkebunan, Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas Sosial, Dinas Peternakan dan Biro Kesra. Anggaran untuk pengadaan kambing setiap kabupaten berkisar 3-5 Milyar. Perusahaan sebagai pihak ke tiga hanya sebatas menyediakan bantuan dan mengantarkannya sampai desa-desa didampingi oleh *Crisis Center* dari Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten lewat Dinas Peternakan dan dinas sosial. Data penerima bantuan Jalin Kesra sendiri didapatkan dari pendataan yang dilakukan oleh Dinas Sosial, BPS, bekerjasama dengan *Team Crisis Center* yang berasal dari Universitas Brawijaya Malang.

Pada tahun 2012 bantuan kambing program Jalinkesra Kabupaten Nganjuk didistribusikan kepada 3.206 rumah tangga<sup>27</sup>. Hingga tahun 2013 penerima bantuan kambing di Kabupaten Nganjuk adalah 4.113 kepala keluarga. Berdasarkan dokumen tender panitia pengadaan barang dan jasa dinas peternakan Jawa Timur tahun 2011, bantuan kambing untuk Kabupaten Nganjuk yang dananya berasal dari APBD Provinsi Jawa Timur adalah sebesar Rp.5.270.000.000 yang dimenangkan

---

<sup>26</sup>Wawancara dinas sosial Kab. Nganjuk

<sup>27</sup>Data nama dan alamat penerima bantuan sosial berupa kambing di Kabupaten Nganjuk terlampir.

oleh CV. Putra Sejati. Pada tahun 2012 tender dimenangkan oleh CV Bintang Kejora. Pada tahun 2013, tender pengadaan bantuan sosial kambing untuk Kabupaten Nganjuk kembali dilakukan yang dimenangkan oleh CV. Parikesit Joyo Mulyo dengan anggaran Rp.3.352.482.000.

Program ini menysasar langsung penduduk pedesaan yang ada di Jawa Timur dengan kategori Rumah Tangga Sangat Miskin. Dari 50 penerima bantuan Jalinkesra di Desa Gemenggeng yang namanya tercantum dalam daftar resmi, sekitar 40 orang lebih diberikan pertanyaan apakah mengetahui nama program bantuan dan asal bantuan tersebut. Secara spontan penerima bantuan tersebut menjawab bahwa ternak yang mereka terima berasal dari Pakdhe Karwo. Kurang dari 10 orang menjawab bantuan tersebut berasal dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur, yang juga disertai jawaban bantuan tersebut berasal Pakdhe Karwo namun tidak mengetahui tentang Jalinkesra. Ditambah sekitar 30-an penerima bantuan yang namanya tidak tercantum dalam daftar resmi juga memberikan jawaban yang sama, yakni menganggap bantuan tersebut berasal dari Pakdhe Karwo<sup>28</sup>.

Jawaban yang sama juga diberikan penerima bantuan dari Desa Jampes yang berjumlah 32 orang, 20 orang tidak mengetahui nama program Jalinkesra. Para penerima bantuan ini memberikan jawaban yang relatif sama, yakni bantuan tersebut berasal dari Pakdhe Karwo. Bahkan beberapa informan lansia penerima bantuan tidak mengetahui bahwa Soekarwo adalah Gubernur Jawa Timur. Perbedaan antara Gubernur dan Bupati cukup rancu dalam persepsi mereka, yang jelas mereka sangat mengetahui personal pemberi bantuan yakni Pakdhe Karwo. Dari hasil wawancara tersebut terungkap bahwa hampir semua penerima bantuan kambing yang ditemuiternyata tidak tahu

---

<sup>28</sup>WawancaradilakukansepanjangBulanAgustushinggaOktober 2013 terhadappenerimabantuanternakkambingJalinkesra

nama program tersebut adalah Jalinkesra, yang mereka ketahui adalah kambing tersebut pemberian Pakdhe Karwo. Hal ini menunjukkan bagaimana personifikasi bantuan Jalinkesra sangat kuat dibenak penerimanya

Penerima bantuan di Kecamatan Pace adalah sebanyak 894 Kepala Keluarga yang dibagikan pada tahun 2011 akhir hingga awal 2013. Menurut Juklak dan Juknis Jalinkesra, setiap penerima kambing mendapatkan 3 hingga 4 ekor kambing tergantung tingkat kebutuhan RTSM. Dari kambing tersebut 2 diantaranya kambing betina dan 1 kambing jantan. Desa Joho merupakan penerima bantuan kambing terbesar, yakni 184 kepala keluarga. Hal tersebut dapat dimengerti karena Joho merupakan desa yang paling banyak penduduknya (7.578 Jiwa). Penerima paling banyak ke dua adalah desa Pace Kulon yakni sekitar 100 kepala keluarga. Paling sedikit menerima bantuan ini adalah desa Batembat yakni hanya 11 Kepala Rumah Tangga.

Tabel 2.1. Jumlah Penerima Bantuan Kambing di Setiap Desa di Kec. Pace

No	Nama Desa	Jumlah Penerima	Jumlah Penduduk
1	Kepanjen	20	3.978
2	Plosoharjo	60	3.666
3	Kecubung	51	3.562
4	Banaran	25	2.341
5	Jetis	54	2.615
6	Gemenggeng	50	3.410
7	Pace Wetan	21	5.624
8	Bodor	41	2.146
9	Babadan	31	2.663
10	Batembat	11	2.415
11	Jampes	32	2.119
12	Mlandangan	19	3.646

13	Cerme	62	2.470
14	Gondang	25	2.724
15	Pace Kulon	100	4.731
16	Sanan	55	2.327
17	Jatigreges	55	3.674
18	Joho	184	7.578
Total		894	62.628

Sumber: Diolah dari data Dep. Sosial Kab. Nganjuk

Bantuan didistribusikan menggunakan *colt pick up* yang kanan kirinya ditemplei spanduk bertuliskan “Penyerahan Bantuan Gubernur Jawa Timur, Program Jalinkesra” dengan foto Gubernur Soekarno berseragam dinas lengkap. Di balai desa, tempat kambing-kambing tersebut dibagikan kepada penduduk desa juga tidak luput dari spanduk yang sama.



Foto 3. Penyerahan Bantuan Ternak dengan Spanduk Bertuliskan “Penyerahan Bantuan Gubernur Jawa Timur Program Jalinkesra”

Proses pembagian bantuan yang dilakukan oleh aparat desa ternyata berbeda baik dari segi jumlah maupun nama penerima kambing. Dari segi jumlah tidak ada satupun penerima bantuan yang mendapatkan kambing lebih dari dua. Sedangkan dari segi penerima bantuan ternyata tidak hanya mereka yang ada di dalam daftar resmi, tapi dibagikan melebihi jumlah orang yang seharusnya menerima. Bantuan ternak dibagikan secara merata kepada warga desa yang menurut aparat desa tergolong miskin. Aparat desa beralasan bahwa orang miskin tidak hanya mereka yang ada di daftar resmi, tapi lebih banyak dari itu sehingga pembagian perlu dilakukan secara merata agar tidak terjadi kecemburuan antar warga<sup>29</sup>. Aparat desa mengkhawatirkan munculnya protes warga yang namanya tidak tercantum dalam daftar resmi sehingga akan menghilangkan pamor pemberi bantuan, yakni Soekarwo karena dinilai pilih kasih. Bantuan pada diberikan secara merata tanpa memperhitungkan apakah penerima merupakan pendukung Soekarwo atau bukan.

Penerima Kambing di Desa Gemenggeng seharusnya berjumlah 50 Kepala Keluarga dengan paket 1 jantan, 2 betina (daftar resmi). Namun pada kenyataannya penerima menjadi berjumlah 150 KK. Jumlah tersebut berarti setiap KK hanya menerima 1 kambing. Hal yang sama juga terjadi di Desa Jampes, dari 32 KK penerima yang ada di list resmi menjadi sekitar 90an orang penerima. Kepala Desa memberikan keterangan bahwa bertambahnya penerima bantuan tersebut merupakan aspirasi masyarakat yang muncul dalam musyawarah di setiap dusun<sup>30</sup>.

Terdapat reaksi yang berbeda antara penerima bantuan di Desa Jampes dan Gemenggeng terhadap manipulasi jumlah penerima dan banyaknya bantuan. Penerima bantuan di Jampes banyak

---

<sup>29</sup>Wawancara aparat Desa Jampes dan Gemenggeng

<sup>30</sup>Wawancara Kepala Desa Jampes

yang memberikan opini bernada protes terhadap kurangnya bantuan ini, namun di Gemenggeng mereka mengaku tidak masalah terhadap bantuan yang diterima karena beranggapan daripada tidak mendapatkan bantuan sama sekali, bantuan yang tidak sesuai tersebut diterima saja<sup>31</sup>. Penerima bantuan kambing di Desa Jampes berpendapat bahwa bantuan kambing diberikan kepada orang-orang terdekat dan saudara kepala desa beserta aparatnya. Tidak hanya itu, hampir semua Ketua RT (Rukun Tetangga) ikut menikmati bantuan meski tergolong rumah tangga yang tidak termasuk dalam kategori RTSM. Mereka yang sering protes dan tidak mendukung kepala desa pada saat pilkades jangan berharap mendapatkan bantuan, mereka yang vokal terhadap anggaran desa sudah pasti tidak masuk dalam daftar penerima bantuan, mereka yang tidak berhubungan baik dengan aparat desa dan kepala desa tidak akan pernah mendapatkan bantuan<sup>32</sup>. Selain itu pembagian dinilai sarat kepentingan politik kepala desa dan aparatnya. Suwardi (40 th) warga desa Jampes berpendapat pembagian kambing berdasarkan *sama rata sama rasa* tersebut hanyalah akal-akalan aparat desa karena penerima bantuan tetap saja tidak merata, masih ada keluarga miskin yang tidak mendapatkan bantuan

Pada saat pertama kali dibagikan di Jampes dan Gemenggeng tahun 2011 dan tahun 2012 Kambing yang dibagikan tidak sesuai dengan spesifikasi, mulai dari ukurannya yang kecil, sakit hingga mati setelah beberapa jam kambing tersebut diterima. Selain itu kambing yang dibagikan berukuran kecil, banyak diantaranya yang sakit setelah sehari dua hari dipelihara. Penerima bantuan pada akhirnya menjual kepada siapa saja yang mau membeli kambing, banyak diantaranya yang dijual dipasar desa dengan

---

<sup>31</sup>Pernyataan gabungan dari hasil wawancara yang dilakukan sepanjang bulan Agustus hingga Oktober 2013 di Desa Gemenggeng dan Desa Jampes

<sup>32</sup>Pernyataan gabungan dari hasil wawancara yang dilakukan sepanjang bulan Agustus hingga Oktober 2013 di Desa Gemenggeng dan Desa Jampes

harga sangat murah. Kambing bantuan pada umumnya hanya laku sekitar 250 ribu saja. Harga kambing dewasa pada umumnya berkisar antara satu hingga satu setengah juta rupiah. Penerima bantuan pasrah dengan harga tersebut karena memang kambing yang mereka terima memang kecil-kecil dan sakit-sakitan. Penerima bantuan di Desa Gemenggeng mengatakan bahwa kambing pemberian Pakdhe karwo sudah disembelih untuk makan bersama keluarga dan selamatan.

Baik di Desa Gemenggeng maupun Jampes penerima bantuan yang tidak ada di list mengaku senang sekaligus kecewa kambing yang mereka terima kecil dan sakit-sakitan. *“Memang nama saya tidak ada di daftar resmi mas, siapa yang tidak senang mendapatkan kabar akan diberikan kambing, tapi begitu datang ke balai desa dan melihat kambing yang dibagikan sebenarnya kecewa, tapi mau gimana lagi mas, memang seperti itu kenyataannya”*<sup>33</sup>. Penerima bantuan tahu bahwa apa yang mereka terima saat ini telah dimanipulasi oleh berbagai pihak namun tidak bisa berbuat banyak.

Lima penerima bantuan ternak di Desa Gemenggeng mengaku tidak datang ke TPS dengan alasan kecewa karena hanya mendapatkan satu kambing dengan kualitas buruk. Seandainya mendapatkan bantuan dengan layak baik dari jumlah dan kualitas mereka mengatakan pasti akan memilih Pakdhe Karwo. Warga yang kecewa terhadap bantuan namun tetap datang ke TPS dan memilih Pakdhe Karwo karena diyakinkan Kepala Desa bahwa jika petahana menang maka pembangunan desa akan berjalan lancar.

Data tersebut menunjukkan bahwa masyarakat memberikan respon yang bervariasi terhadap bantuan yang diberikan petahana. Dampak pemberian bantuan sendiri tidak 100% positif

---

<sup>33</sup>Wawancara penduduk desa jampes

terhadap petahana. Bantuan dapat dikategorikan efektif ketika penerimanya menganggap sebagai rejeki dan balas budi yang diberikan pada saat pencoblosan. Sedangkan respon yang dikategorikan negatif terhadap bantuan adalah mereka yang menerima namun tidak membalasnya dengan dukungan karena merasa kecewa terhadap bantuan yang diterima. Respon positif sendiri juga bervariasi, memberikan dukungan meskipun kecewa terhadap bantuan. Pemberian dukungan disebabkan oleh peran Kepala Desa yang meyakinkan warganya untuk tetap memilih Pakdhe Karwo meski kecewa terhadap bantuan Jalinkesra. Variasi lain adalah dukungan diberikan karena menganggap calon lain tidak memberikan bantuan apa-apa.

Kualitas bantuan menjadi alasan sebagian kecil orang untuk mengungkapkan kekecewaannya dengan tidak memilih petahana sebagai pihak yang dianggap pemberi. Inisiatif aparat desa untuk membagi kambing secara merata juga menimbulkan ketidakpuasan keluarga miskin yang merasa haknya dikurangi. Program Jalinkesra menjadi tidak tepat sasaran karena ada keluarga non miskin (kerabat aparat desa, Ketua RT, orang terdekat Kepala Desa secara politis dan lain sebagainya) yang menerima bantuan sehingga sasaran bantuan untuk meningkatkan kesejahteraan tidak tercapai.

Masyarakat kelas bawah yang selama ini dinilai menerima begitu saja ajakan untuk memilih calon tertentu setelah diberikan bantuan ternyata tidak sepenuhnya benar. Mereka menyadari bahwa bantuan tersebut telah dimanipulasi baik dari segi distribusi maupun konten oleh mesin politik petahana sendiri. Anggapan selama ini bahwa berbagai bantuan dari petahana lewat berbagai dana publik untuk program-program populis akan didistribusikan secara jujur oleh operatornya ternyata tidak sepenuhnya benar karena dimanipulasi untuk kepentingan mereka sendiri.

### 2.1.1. Bantuan Keuangan Koperasi Wanita (Kopwan)

Selain program Jalinkesra, APBD Provinsi Jawa Timur juga menganggarkan bantuan keuangan untuk 8000 Koperasi Wanita (Kopwan) yang ada di setiap desa di Jawa Timur. Menurut Gubernur Soekarwo, bantuan tersebut bertujuan mengefektifkan fungsi koperasi di pedesaan, khususnya untuk kaum wanita. Program yang dimulai tahun 2009 ini memberikan bantuan keuangan sebanyak Rp.25 Juta rupiah kepada setiap Koperasi Wanita yang ada di desa di Seluruh Provinsi Jawa Timur. Koperasi Wanita menggunakan Kantor Desa sebagai kantornya. Hal ini dimaksudkan agar berbagai kegiatan dan pendistribusian bantuan keuangan dapat dikontrol secara langsung oleh aparat desa. Selain itu juga bertujuan untuk mendapatkan legalitas dari pemerintah desa. Harapan pemerintah provinsi sangat tinggi yakni, bantuan keuangan koperasi wanita ini diharapkan menciptakan lapangan kerja bagi 16.000 kepala keluarga, dan melayani keuangan mikro di pedesaan. Dana bantuan dari Pemprov ini dipakai untuk menjalankan fungsi utama Koperasi, yakni sebagai modal untuk simpan pinjam di pedesaan, mendorong berkembangnya usaha mikro dan UKM, serta mendorong pertumbuhan ekonomi desa.

Kegiatan usaha yang dilakukan Kopwan yang ada di setiap desa dengan suntikan dana segar dari pemerintah provinsi adalah melayani simpan pinjam 90%, dan sisanya adalah kegiatan usaha pertokoan atau waserda serta usaha lainnya. Koperasi wanita sendiri bukanlah lembaga yang sudah lama berdiri di pedesaan, namun dibentuk untuk merespon bantuan dari Pemerintah Provinsi. Banyak desa yang sebelumnya tidak memiliki koperasi wanita mulai merespon pembentukan koperasi diawal kepemimpinan Gubernur Soekarwo. Pada tahun 2009, sejak pertama kali program bantuan ini diluncurkan telah dibentuk lembaga keuangan mikro dengan nama koperasi wanita di 3.750 desa di Jawa Timur.

Koperasi Wanita yang mendapatkan bantuan rata-rata didirikan pada periode pertama kepemimpinan Soekarwo-Syaifullah Yusuf yakni sekitar tahun 2009 hingga 2011. Pemberian bantuan ini merupakan strategi petahana untuk menggalang dukungan dengan menysasar pemilih perempuan. Program ini sangat penting untuk popularitas Gubernur karena langsung menysasar ibu-ibu rumahtangga dipedesaan. Lewat bantuan Kopwan yang pelaporannya tidak kaku dan tidak menggunakan standart bujeter memberikan keleluasaan pengelolanya untuk menggunakan dana tersebut karena yang terpenting bukanlah bagaimana efektifitas dana bantuan untuk meningkatkan kesejahteraan namun tersebarinya informasi bahwa Gubernurlah yang memberi bantuan.

Koperasi Wanita di Desa Gemenggeng dan Jampes merupakan bagian dari lembaga baru yang dibentuk Pemprov Jatim bersama 4000 koperasi wanita lain dalam rentang dua tahun kepemimpinan Gubernur Soekarwo. Keanggotaan Koperasi Wanita (Kopwan) diharapkan terdiri dari semua elemen masyarakat, namun pada kenyataannya anggotanya adalah para istri aparat desa. Implikasinya adalah akses terhadap kredit/pinjaman tersebut hanya dimiliki oleh aparat desa. Warga desa mengaku kesulitan untuk mengakses dana tersebut karena mereka bukan keluarga aparat desa. Selain sulit dijangkau oleh masyarakat desa, bantuan kopwan juga dinilai masyarakat tidak transparan. Banyak ibu rumah tangga di Jampes mengatakan bahwa uang Kopwan adalah *bancakan*<sup>34</sup> istri pamong desa. Meski ada pemberitahuan ada bantuan keuangan dari Pakdhe Karwo namun tidak ada yang tahu dengan pasti kondisi keuangan koperasi, yang jelas saat ini uang bantuan sudah habis. Masyarakat yang ingin meminjam harus menunggu giliran, jawaban itulah yang selalu diberikan oleh pamong desa

---

<sup>34</sup>Makanan selamatan yang dinikmati bersama-sama

apabila ada yang ingin meminjam uang koperasi. Anggota koperasi wanita yang ada mengaku tidak mengetahui apa saja aktivitas koperasi selain pertemuan yang sesekali diadakan balai desa apabila pejabat dari Dinas Koperasi datang.

Di Gemenggeng maupun di Jampes, istri Kepala Desa secara otomatis mejadi Ketua Kopwan yang bertanggung jawab terhadap sirkulasi uang dan management koperasi. Wakilnya (secara simbolis) adalah istri sekretaris desa, bendahara adalah istri *Pak Bayan* (Kepala Urusan Umum), wakil bendahara adalah istri kaur pembangunan. Sedangkan yang menjabat sekretaris adalah istri *Jogoboyo*, wakil sekretaris dijabat oleh istri *Jogotirto*. Anggota yang tercatat semuanya adalah istri kepala dusun, istri ketua RW dan istri Ketua RT. Bagi mereka yang terpenting adalah koperasi wanita dapat mempererat silaturahmi antar anggota, simpan pinjam hanya menjadi pemancing saja agar mereka dapat bertemu bersama.<sup>35</sup>

Kepala desa mengaku mendapatkan instruksi dari kecamatan untuk membentuk koperasi wanita yang setelah terbentuk akan diberikan suntikan dana sebanyak 25 juta rupiah<sup>36</sup>. Beralamat di Kantor Desa Gemenggeng, Kopwan mendapatkan papan nama khusus yang ditancapkan bersebelahan dengan deretan papan nama organisasi yang ada di desa. Bantuan keuangan yang diberikan langsung oleh Dinas Perindustrian dan Koperasi Kabupaten yang didampingi Deperindagkop dari Provinsi Jawa Timur tersebut kemudian dikelola untuk simpan pinjam. Istri kepala desa sebagai pemegang dana bantuan mengatakan bahwa kepemimpinan Pakdhe Karwo pantas mendapatkan acungan jempol karena kepeduliannya terhadap masyarakat pedesaan lewat berbagai bantuan keuangan.

---

<sup>35</sup>Wawancara istri aparat desa (September-oktober 2013)

<sup>36</sup>Wawancara Kepala Desa Jampes

Mereka yang dapat mengakses kredit kopwan (orang terdekat aparat desa) mengaku sangat terbantu dengan *bantuan Pakdhe Karwo*<sup>37</sup>. Baik aparat desa maupun istri-istrinya berpendapat bahwa kepemimpinan Gubernur Soekarwo telah memberikan banyak sekali manfaat yang langsung dapat dinikmati masyarakat. *“Pakdhe Karwo itu gubernur yang ngopeni orang desa, peduli dengan masalah orang miskin, memberikan banyak sekali bantuan yang bisa langsung diterima masyarakat tanpa perantara, menjadi pemimpin ya seperti itu, harus punya banyak program untuk masyarkat, bukan janji-janji seperti orang yang mencalonkan diri menjadi wakil rakyat”*. Ungkapan seperti itulah yang seringkali terdengar dari para keluarga aparat desa jika ditanya mengenai kepemimpinan Gubernur Soekarwo. Mereka menginginkan Soekarwo dapat dipilih kembali menjadi Gubernur sehingga program-program pembangunan yang selama ini sudah dilaksanakan dapat dilanjutkan kembali. Selain itu, dengan mendukung Soekarwo menjadi Gubernur bantuan keuangan Kopwan akan ditingkatkan hingga 100 juta setiap tahunnya.

## 2.2. Bantuan Hibah Madrasah Diniyah

Bantuan lain berupa dana hibah APBD Provinsi Jawa timur dialirkan ke Madrasah Diniyah. Bantuan ini diatur dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 17 Tahun 2011 yang dimulai tahun 2010 dengan cara sharing dana antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kabupaten/Kota se Jawa Timur. Bantuan ini digagas dengan baik oleh Syaifullah Yusuf dengan memobilisasi KKMD (Kelompok Kerja Madrasah Diniyah) lewat Badan Penyelenggara Pendidikan Diniyah dan Guru Swasta (BPPDGS). Program ini adalah semacam beasiswa bagi santri yang belajar di Madin dan bantuan operasional, dengan rincian

---

<sup>37</sup>Wawancara istri aparat desa (September-oktober 2013)

setiap santri menerima bantuan setiap bulan 25 Ribu Rupiah setiap bulan dan guru-gurunya mendapatkan bantuan 300 ribu rupiah setiap bulan. Satu Madrasah Diniyah biasanya memiliki 30 murid dengan 1 pengajar. Mekanisme untuk mendapatkan bantuan adalah membuat proposal dilengkapi dengan akta resmi pendirian dan pendaftaran Madin yang kemudian diserahkan ke Departemen Agama setempat. Di Kabupaten Nganjuk sendiri terdapat sekitar 224 Madrasah Diniyah dari total 5.592 Madrasah Diniyah yang ada di Provinsi Jawa Timur.

Kecamatan Pace memiliki sekitar 31 Madrasah Diniyah (Madin) yang terdaftar di Departemen Agama Kabupaten Nganjuk. Madrasah Diniyah sendiri merupakan merupakan lembaga pendidikan berbasis Agama Islam dengan jenjang pendidikan setingkat Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama. Tingkat sekolah dasar menggunakan istilah Madin *Ula* dan Madin *Wustho* untuk jenjang setingkat SMP. Madin biasanya menggunakan gedung Sekolah Dasar setempat pada siang hari mulai pukul 13.00 hingga pukul 16.30. Selain gedung sekolah, Madin juga berlangsung di rumah-rumah penduduk yang memiliki teras atau ruang tamu yang luas. Biasanya adalah rumah salah seorang pengajarnya atau tokoh masyarakat setempat.

Hampir semua Taman Pendidikan Al-Quran (TPA) kini telah berubah nama menjadi madrasah diniyah. Bagi madrasah diniyah yang berada di lingkup pesantren biasanya dinamai sesuai dengan pondok pesantren tersebut. Seperti di Jampes, dinamakan sesuai dengan pondok pesantren yang ada di sana yakni MD Miftahul Ulum. Madrasah Diniyah lain yang tidak memiliki ikatan dengan pondok pesantren di Jampes adalah MD Sabilut Mutaqqien. Sedangkan di Gemenggeng terdapat 3 madrasah diniyah yakni MD An-Nur, Al-Mutaqqien dan MD Al-Firdaus. Madin yang ada di desa Gemenggeng maupun Jampes rata-rata memiliki murid 30-40 santri dengan pengajar yang berasal dari jebolan pondok pesantren. Pengajar dari Madin

Gemenggeng banyak yang berasal dari Pondok Pesantren di Desa Cerme.

Sebelum tahun 2010 tidak banyak madrasah diniyah yang ada di desa-desa, namun sejak dipopulerkan oleh Gus Ipul maka keberadaannya mulai menjamur. Tidak hanya mempopulerkan sekolah madrasah, Gus Ipul juga secara terang-terangan mengatakan bahwa dirinya akan memberikan bantuan kepada Madrasah Diniyah sebagai bentuk kecintaannya terhadap dunia pendidikan. Bantuan untuk penyelenggaraan Madrasah Diniyah merupakan dana hibah yang bersumber dari APBD Provinsi Jawa Timur dan APBD Kabupaten. Dana ini diberikan melalui sistem transfer ke rekening madrasah dan pengajarnya. Dana hibah tersebut berdasarkan peraturan tidak diberikan secara terus menerus di setiap tahun anggaran namun berdasarkan permohonan yang memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya. Oleh sebab itulah guru-guru Madrasah yang mengajukan proposal sendiri ke pemerintah untuk mendapatkan bantuan. Jika Guru madrasah tidak aktif menjemput bola, maka bantuan tidak akan pernah datang.

Di Jampes pada awalnya hanya ada 1 Madrasah Diniyah yang tergabung dengan Pondok Pesantren Mifahul Ulum. Kemudian bertambah menjadi 2. Sedangkan di Desa Gemenggeng pada tahun 2010 terbentuk 3 Madrasah Diniyah. Salah satu diantaranya sudah terbentuk tahun 2005 namun baru mendapatkan sertifikat setelah tahun 2010. Selain Madrasah yang telah lama berdiri, madrasah-madrasah baru terbentuk berdasarkan akta notaris tahun 2010. Setelah Madrasah dilegalkan dan mendapatkan bantuan awal untuk operasional dari Depag maka untuk bulan-bulan berikutnya mereka akan mendapatkan bantuan operasional untuk santri dan pengajarnya. Bantuan yang datang dari pemerintah provinsi dikelola langsung oleh pengurus atau yang lebih dikenal dengan Kolompok Kerja Madrasah Diniyah (KKMD).

Penerima bantuan yang mengasosiasikan dana hibah dari provinsi dengan Gus Ipul ini juga mengatakan hal yang sama kepada orang tua murid, bahwa pendidikan di Madin dapat terlaksana berkat bantuan dari Gus Ipul. Sejak dini para siswa Madin diberikan pengertian bahwa pemerintah saat ini sudah memberikan perhatian yang serius terhadap perkembangan dunia pendidikan Agama Islam. Setelah Gus Ipul menjadi Wakil Gubernur Jawa Timur dunia pendidikan Agama Islam lewat Madrasah berkembang pesat dan mereka (anak-anak) harus bangga dengan pemimpin yang seperti ini<sup>38</sup>. Orang tua murid akhirnya faham bahwa anak-anak mereka dapat menikmati pendidikan di Madrasah Diniyah berkat bantuan Wakil Gubernur Jawa Timur Syaifullah Yusuf. Orang tua murid berpendapat bahwa bantuan Gus Ipul sudah tepat sasaran karena telah membatu perkembangan dunia pendidikan Madrasah. Mereka berharap Pemerintah lebih banyak memberikan bantuan lagi agar madrasah diniyah semakin maju dan bisa mencetak generasi muda yang handal<sup>39</sup>. Para pengajar Madin juga mengaku puas dengan bantuan dari Pemprov tersebut, meski jumlahnya tidak besar namun sangat membantu pelaksanaan pendidikan di Madin. Bukan jumlah besarnya uang yang diminta para pengajar ini, tapi perhatian dan bimbinganlah yang menjadi kepuasan batin pengajar madin.<sup>40</sup>

Pertemuan dengan orang tua murid Madrasah Diniyah dilakukan secara rutin satu bulan sekali yang digabungkan dengan kegiatan pengajian. Kegiatan ini juga dimanfaatkan untuk koordinasi dan berdialog dengan orang tua mengenai permasalahan madin,

---

<sup>38</sup>Wawancara 22/09/13

<sup>39</sup>Wawancara Pak Jaenuri Gemenggeng (19/08/13)

<sup>40</sup>Wawancara Pengajar Madin

kemajuan apa saja yang sudah dicapai dan berbagi informasi mengenai apa saja. Pada setiap kesempatan disampaikan bahwa Madin dapat beroperasi karena kemurah hatian dan dukungan Gus Ipul yang sudah membantu secara finansial baik kepada pengajar dan pembiayaan santri-santri. Tidak hanya orang tua murid yang berterimakasih terhadap bantuan tersebut namun juga para ulama desa, ustadz, dan kyai yang ada di pondok pesantren. Bantuan hibah untuk Madin bisa dikatakan sebagai jangkar yang menyatukan elemen Islam di Pedesaan menjelang Pilkada Jawa Timur. Dari warga masyarakat sendiri juga berpendapat sama, tidak ada yang dikeluhkan terkait bantuan dana hibah dari pemerintah provinsi ini. Hal ini cukup berbeda dengan dana bantuan pemerintah seperti Jalinkesra yang disana-sini terdengar ketidakpuasan warga terhadap bantuan yang diterima. Tanpa ditanya, mereka yang merasakan manfaat dana hibah untuk madin dengan sendirinya mengatakan nanti pada saat *coblosan*<sup>41</sup> akan memilih Gus Ipul.

### III ANALISIS EFEKTIFITAS DANA PUBLIK UNTUK KAMPANYE

Data mengenai berbagai program tiga bantuan populis yang bersumber dari APBD berupa Jalinkesra, Bantuan Keuangan Madrasah Diniyah dan bantuan keuangan untuk Koperasi Wanita akan dianalisis dalam tiga kerangka besar. Pertama akan melihat aspek struktural yang didalamnya membahas mengenai monopoli ekonomi dan politik petahana. Kedua tentang aspek aktor, yakni bagaimana relasi antara pemilih dan petahana terhadap program bantuan yang ditujukan untuk pemenangan. Ketiga, mengulas mengenai aspek instrumental yang mengulas bagaimana monitoring, luas daerah pemilihan, dan jenis bantuan. Kemudian ketiga jenis bantuan tersebut akan dianalisis

---

<sup>41</sup>Pemilukada

efektifitasnya dimasing-masing desa yang dimenangkan oleh petahana dan non petahana.

### 3.1. Aspek Struktural (Monopoli Ekonomi dan Politik)

Strategi kandidat dalam memilih program salah satunya adalah memanfaatkan model relasi yang sudah ada seperti patronase dalam kehidupan pesatren. Hal ini nampak dari upaya Saifullah Yusuf untuk mendistribusikan bantuan keuangan kepada madrasah-madrasah diniyah yang ada di Provinsi Jawa Timur. Program ini mampu memberikan dampak yang positif terhadap dukungan suara penerima bantuan lewat pengajar madrasah dan orang tua wali murid. Penerima bantuan berkeyakinan bahwa dengan terpilihnya kembali petahana akan menjamin keberlanjutan bantuan keuangan untuk madrasah. Dampak yang sama juga dirasakan pada program bantuan keuangan koperasi wanita. Penerima bantuan di lingkungan birokrasi desa memberikan persepsi bahwa kemenangan Soekarwo akan memberikan jaminan tetap mengalirnya bantuan keuangan secara berkelanjutan.

Meskipun demikian mereka yang menjadi sasaran program bantuan petahana memiliki kebebasan yang sangat luas untuk menentukan pilihannya karena tidak ada komitmen yang mengikat mereka. Pada program bantuan keuangan untuk Madrasah Diniyah misalnya, dimana ikatan patronasenya cukup kuat ternyata belum mampu memberikan dukungan bulat terhadap Syaifullah Yusuf (petahana). Pada sekolah madrasah di Desa Jampes yang dikelola secara baik oleh jemaah Muslimat dan Fathayat NU, program bantuan keuangan Gus Ipul tidak menghasilkan dukungan suara kepada petahana. Dari 18 desa yang ada di Kecamatan Pace, tiga desa basis Muslimat NU dimenangkan oleh pasangan Khofifah Indar Parawansa - Herman Sumawiredja. Sumberdaya yang dimiliki oleh Khofifah cukup

berhasil membendung pengaruh Syaifullah Yusuf lewat berbagai sekolah madrasah yang ada di Pondok Pesantren.

Struktur sosial dan ekonomi telah berubah dimana patron dapat mendikte sumber daya politik namun memiliki keterbatasan jika klien mereka mulai memiliki basis ekonomi yang tidak tergantung sepenuhnya kepada sang patron. Mereka bebas menentukan pilihan tanpa harus khawatir akan bayang-bayang patron. Perubahan tersebut memunculkan konsekuensi bantuan-bantuan untuk mempertahankan kekuasaan (Bansos, Hibah dan Bantuan Keuangan) yang digulirkan petahana tidak serta merta berubah menjadi dukungan politik, namun dikalkulasi oleh penerimanya.

### **3.2. Aspek Aktor: Relasi Petahana - Pemilih**

Petahana lewat berbagai program populisnya berupaya membangun hubungan relasi patron-klien dengan penerima bantuan, dimana patron memberikan perlindungan kepada klien berupa bantuan ekonomi secara berkala dalam jangka panjang sehingga klien diharapkan akan memberikan timbal balik atau balas budi berupa dukungan politik pada saat pemungutan suara. Balas budi ini merupakan investasi penting bagi petahana karena mempengaruhi persepsi bahwa penerima telah berhutang budi sehingga perlu membalasnya dikemudian hari. Upaya membangun relasi patronase dilakukan dengan cara melekatkan nama petahana pada saat pembagian bantuan melalui berbagai atribut program seperti spanduk, stiker, logo program.

Karena cakupan program yang sangat luas maka branding petahana menjadi sasaran awal untuk membangun persepsi penerima bantuan bahwa seolah-olah bantuan tersebut merupakan pemberian langsung dari Gubernur dan Wakil Gubernur (patron) sehingga diharapkan pada saat Pemilihan

Umum akan kembali menjadi bentuk dukungan suara. Model program yang dipilih oleh petahana seperti Jalinkesra, bantuan keuangan untuk koperasi wanita dan madrasah diniyah dapat dikategorikan sebagai *programmatic mobilization* karena dibagikan secara merata tanpa melihat pilihan politik penerima dan dilakukan jauh hari sebelum pemilihan dilakukan. Karakter utama dari model ini adalah pemilih dapat menerima manfaat meskipun ia tidak memilih partai atau politikus yang mendistribusikan bantuan.

Relasi yang tercipta antara petahana dengan pemilih bervariasi tergantung jenis bantuan, sasaran, proses distribusi dan penyalur bantuan. Pada program Jalinkesra yang disalurkan oleh aparat desa tidak sepenuhnya direspon positif oleh penerima. Kualitas dan kuantitas bantuan yang tidak sesuai harapan menjadi salah satu penyebabnya. Hampir semua kambing yang dibagikan berukuran kecil dan tidak layak dipelihara karena sakit. Penerima bantuan hanya mendapatkan satu kambing saja dari tiga kambing yang seharusnya diterima sesuai dengan Juklak dan Juknis Program Jalinkesra. Kambing yang berukuran kecil dan sakit-sakitan berasal dari agen/penyedia yang dikontrak oleh dinas peternakan dan sosial untuk menyediakan bantuan tersebut. Ketidaksihinggaan jumlah kambing yang diterima merupakan inisiatif aparat desa karena menganggap masih banyak keluarga miskin yang belum terdata sehingga perlu dibagikan secara merata. Yang terjadi justru bantuan tidak tepat sasaran karena orang-orang terdekat aparat desa yang mendapatkan bantuan (tidak hanya berasal dari keluarga miskin).

Dari penjelasan tersebut dapat memberikan gambaran bahwa proses distribusi bantuan tidak dapat dilepaskan dari kepentingan penyalur program. Agen mengurangi spesifikasi bantuan ternak yang tidak terkontrol atau bahkan diabaikan oleh dinas sosial dan dinas peternakan sebagai

penanggungjawab program. Sedangkan Kepala Desa beserta aparatnya membagikan bantuan kepada orang-orang terdekat dan simpatisan mereka. Sehingga capaian penting program Jalinkesra hanya meningkatkan popularitas petahana yang ditunjukkan oleh persepsi penerima bantuan bahwa apa yang diterimanya berasal dari Gubernur Jawa Timur. Sedangkan respon yang diberikan individu penerima bantuan cukup bervariasi. Ada yang memberikan timbal balik berupa pilihan kepada petahana dan ada yang tidak karena berbagai faktor yang telah disebutkan. Hal ini merupakan konsekuensi dari kampanye yang menawarkan kebijakan atau program karena *public goods* tidak bisa membatasi atau mencegah pemilih menentukan pilihannya (Stokes, 2007).

Meskipun bantuan yang diterima tidak sesuai harapan, tetap saja penerima memberikan respon positif. Mereka beranggapan lebih baik menerima bantuan seperti itu daripada tidak mendapatkan bantuan sama sekali. Terlebih lagi tidak ada calon lain yang memberikan bantuan seperti yang dilakukan petahana. Bantuan dengan kualitas buruk tetap dianggap sebuah berkah karena peran aktif Kepala Desa dan aparatnya yang mengatakan kepada penerima bahwa jika petahana terpilih maka pembangunan desa akan maju pesat. Hal ini terjadi di Desa Gemenggeng dimana petahana memenangkan suara dalam Pemilihan Gubernur. Peran aktif kepala desa beserta aparatnya inilah yang menyebabkan bantuan tersebut efektif sehingga memberikan dampak yang positif terhadap kemenangan petahana. Peran ini dapat berjalan karena secara politis desa merupakan klien dari negara, patron utamanya adalah pejabat negara dalam mata rantai pemerintahan mulai dari Kabupaten, Provinsi, hingga Pemerintah Pusat. Sedangkan yang merespon negatif disebabkan oleh kekecewaan karena tidak mendapatkan bantuan sebagaimana mestinya sehingga tidak memberikan timbal balik berupa dukungan suara pada saat Pilkada.

Berbeda dengan Program Jalinkesra yang penerimanya ditambah melebihi kuota, bantuan untuk Koperasi Wanita (Kopwan) hanya dapat diakses dengan mudah istri aparat desa dan kerabatnya. Masyarakat kesulitan mendapatkan pinjaman modal dari Kopwan karena sudah terlebih dahulu dinikmati oleh istri aparat desa dan kerabatnya. Longgarnya mekanisme pengelolaan dan pelaporan penggunaan dana koperasi wanita merupakan konsekuensi dari program ini sehingga hanya dapat dinikmati oleh elit desa. Bantuan yang diberikan melalui Koperasi Wanita baik di Jampes maupun Gemenggeng dipandang negatif oleh masyarakat karena hanya istri aparat pemerintah desa dan kerabatnya saja yang dapat mengakses bantuan. Sehingga popularitas petahana melalui program bantuan keuangan koperasi wanita hanya menyentuh kalangan terbatas. Meskipun terbatas pada elit aparat desa, kerabat dan orang-orang terdekatnya bantuan ini cukup efektif memberikan timbal balik berupa dukungan suara pada saat Pilkada. Bantuan ini semakin menguatkan relasi patronase antara petahana sebagai penguasa di level Provinsi dengan birokrasi desa. Dengan memberikan dukungan kepada petahana, para elite desa berharap keberlanjutan program akan tetap diberikan oleh petahana saat menjabat kembali menjadi Gubernur.

Bantuan yang mendapatkan tanggapan positif dari seluruh elemen masyarakat dan birokrasi desa adalah bantuan untuk Madrasah Diniyah. Para pengajar, orang tua murid dan masyarakat yang berada di Desa Jampes dan Desa Gemenggeng mendukung program tersebut dan tidak memiliki keluhan apapun terkait pelaksanaannya karena dinilai sudah tepat sasaran. Masyarakat menganggap program tersebut tepat sasaran dan sesuai kebutuhan karena peran Wakil Gubernur Syaifullah Yusuf sebagai warga Nahdatul Ulama, berasal dari kalangan pesantren dan tokoh nasional. Program bantuan untuk madrasah diniyah tergolong sukses karena penerima bantuan mengaku memilih petahana karena yakin jika Gus Ipul (Wakil Gubernur)

terpilih kembali maka madrasah diniyah akan semakin maju. Hal tersebut sudah dibuktikannya lewat pemberian bantuan yang tidak sedikit kepada madrasah di seluruh Jawa Timur.

Bantuan untuk Madrasah Diniyah yang disalurkan oleh Departemen Agama kepada pengajar dan santri selalu dikaitkan dengan Gus Ipul (Syaifullah Yusuf, Wakil Gubernur Jawa Timur). Bahwa bantuan tersebut berasal dari APBD Provinsi Jawa Timur tidaklah terlalu penting karena pesan utamanya adalah Syaifullah Yusuf telah memperjuangkan kemajuan sekolah madrasah. Melalui pengajarnya, wali murid diberikan pemahaman bahwa keberlangsungan pendidikan madrasah saat ini berasal dari dukungan Gus Ipul sebagai Wakil Gubernur Jawa Timur. Peran Syaifullah Yusuf sebagai patron lewat bantuan keuangan untuk Madrasah Diniyah tidak dapat dilepaskan dari relasi Patronase yang sudah tertanam lama dilingkungan Pondok Pesantren. Santri sebagai klien hidup dari perlindungan dan kenyamanan ulama ditempat mereka memperdalam ilmu agama. Sebagai patron, ulama dan kyai di pondok pesantren adalah panutan yang mendapatkan kesetiaan dari santrinya.

Berbagai program yang digulirkan belum berhasil membangun pola relasi yang klientelistik antara petahana dengan pemilih karena hanya menyentuh aspek patronase yang ternyata bersifat longgar dan tidak menimbulkan sanksi secara sosial, ekonomi dan politik ketika pemberi bantuan tidak dipilih oleh penerima bantuan. Hubungan timbal balik antara petahana dengan penerima dan penyalur bantuan sangat kompleks pada tiga bantuan utama petahana. Sehingga dapat disimpulkan bahwa efektifitas penggunaan dana publik untuk kampanye petahana tergantung pola relasi yang terbangun dengan pemilih dan model pemanfaatannya.

### 3.3. Aspek Instrumental

Petahana tidak memiliki instrumen monitoring yang dapat diandalkan pada program Jalinkesra. Simpul akhir program diserahkan sepenuhnya kepada aparat desa yang bertanggungjawab mendistribusikan bantuan yang justru disalahgunakan dengan diberikan kepada mereka yang tidak terdaftar dalam program dengan mengurangi jumlah bantuan. Meskipun pada awalnya diberikan kepada kelompok potensial (*club good*) keluarga sangat miskin namun pada realitasnya menjurus pada *public good* karena dapat diterima siapa saja tanpa mempedulikan tingkat kemiskinannya. Sedangkan program bantuan keuangan untuk koperasi wanita memiliki mekanisme monitoring yang cukup kuat dilingkungan istri aparat desa dan kerabatnya. Meski gagal menjangkau pemilih perempuan secara luas di pedesaan namun program ini memberikan andil yang cukup besar bagi komitmen penerima yang terbatas (istri aparat desa dan kerabat) untuk memberikan dukungan kepada petahana.

Program yang memiliki mekanisme monitoring cukup kuat adalah bantuan keuangan untuk Madrasah Diniyah. Para pengajar madrasah adalah bagian dari patronase yang berakar dari Pondok Pesantren. Mereka mengkonsolidasikan ikatan tersebut melalui berbagai kegiatan keagamaan seperti pengajian dan yasinan yang rutin dilaksanakan di desa-desa. Selain itu pertemuan rutin dengan wali murid madrasah diniyah juga sering dilakukan. Pertemuan-pertemuan rutin memperkuat ikatan emosional para pendukung Syaifullah Yusuf yang identik dengan kelompok pesantren dan tokoh Nahdatul Ulama.

Jangkauan program yang sangat luas (*distric magnitude*) membutuhkan energi yang sangat besar pula untuk memantaunya. Infrastruktur jaringan pemantauan dan pengawasan terhadap komitmen penerima tidak mungkin terbangun dalam waktu singkat. Infrastruktur program Jalinkesra dan bantuan keuangan untuk Koperasi Wanita

dibentuk setelah petahana menjabat sebagai kepala daerah dan sangat tergantung dari efektifitas birokrasi dari berbagai level. Seperti yang telah diulas sebelumnya bahwa birokrasi sebagai ujung tombak keberhasilan program ternyata memiliki kepentingannya sendiri yang sama sekali tidak berkaitan dengan kepentingan petahana. Program Jalinkesra menysar ribuan keluarga sangat miskin yang ada di Jawa Timur yang jumlahnya membengkak tiga kali lipat karena manipulasi aparat desa terhadap jumlah penerima sangat sulit dikontrol oleh petahana yang hanya mengandalkan birokrasi desa. Terlebih tidak ada sanksi apapun ketika program ini salah sasaran. Hal yang sama juga terjadi pada program bantuan keuangan untuk koperasi wanita. Program ini efektif justru setelah terjadi penyimpangan pendistribusian hanya kepada pada istri dan kerabat aparat desa.



## **BAB 4**

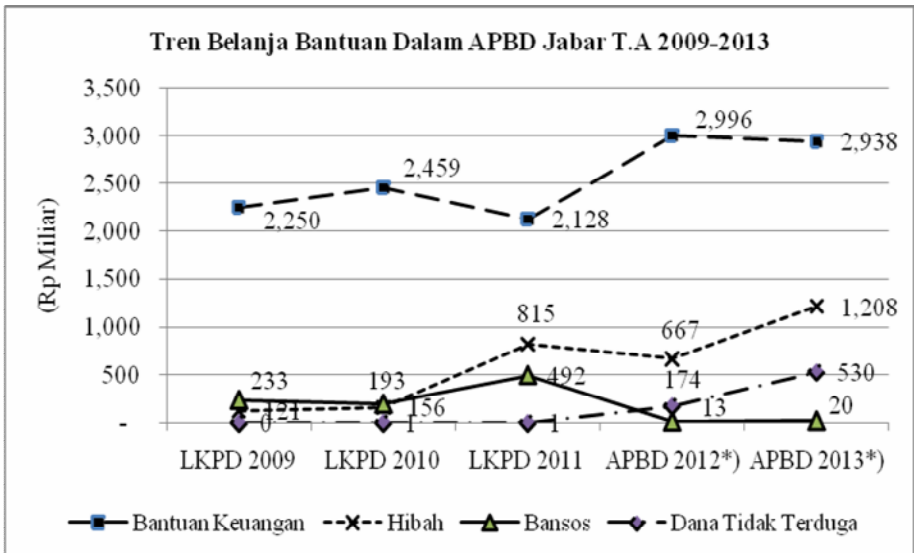
# **EFEKTIVITAS PENGGUNAAN DANA PUBLIK UNTUK KAMPANYE STUDI KASUS PEMILIHAN GUBERNUR PROVINSI JAWA BARAT TAHUN 2013 DI KABUPATEN GARUT**

FEBRI HENDRI ANTONI ARIF - INSTITUTE FOR STRATEGIC INITIATIVES

## **PENDAHULUAN**

Gubenurnur Jawa Barat, Periode 2009-2013, Ahmad Heryawan, kembali mencalonkan diri sebagai Cagub Jabar. Kali ini dia berpasangan dengan aktor kawakan Deddy Mizwar dan bersaing empat pasang kandidat lain dimana salah satunya adalah Wakil Gubernur Jabar saat ini, Dede Yusuf. Posisi sebagai Gubernur Jabar telah memberikan keuntungan lebih besar bagi Aher karena memiliki akses menentukan berbagai program dan kebijakan yang dapat diarahkan untuk kemenangan Pilgub Jabar 2013. Salah satu program yang dapat digunakan untuk kemenangan adalah dana bantuan keuangan, hibah dan bansos dari APBD Provinsi.

Sebagai diketahui bahwa dalam kurun waktu 5 tahun terakhir Pemprov Jabar telah menglokasikan dana yang cukup besar terkait dana bantuan ini. Realisasi belanja bantuan keuangan Pemprov Jabar untuk T.A 2009 bagi pemerintah kabupaten/kota, Kecamatan dan desa/kelurahan telah mencapai Rp 2,25 triliun. Realisasi kelompok belanja ini terus meningkat menjadi 2,94 triliun pada tahun anggaran 2013. Begitu juga dengan kelompok Belanja Hibah juga mengalami tren peningkatan. Pada tahun anggaran 2009, realisasi kelompok Belanja Hibah sebesar Rp 233 miliar. Kelompok belanja ini mengalami peningkatan mencapai Rp 1,2 triliun pada tahun anggaran 2013<sup>42</sup>.



Sumber : IBC dan ICW 2013.

Meski tren dua kelompok belanja ini terus meningkat, namun belanja bansos (bantuan sosial) justru mengalami penurunan. Pada tahun

<sup>42</sup>Laporan kajian IBC dan ICW : Dana Hibah Bansos Masih Menjadi Idola Petahana di Pilkada 2013 ( Studi Kasus : Banten, Jakarta dan Potensi di : Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur )

anggaran 2009, realisasi belanja bansos hanya Rp 121 miliar dan menurun sampai Rp 20 miliar pada tahun 2013. Tren meningkat juga dialami oleh kelompok belanja tidak terduga dimana peningkatan mulai terjadi pada TA 2012 sebesar Rp 13 miliar dan meningkat signifikan pada tahun 2013 menjadi Rp 530 miliar.

Penelitian ini berusaha mengkaji bagaimana belanja bantuan keuangan dan hibah pemprov Jabar selama empat tahun terakhir berpengaruh terhadap perolehan suara Aher sebagai petahana? Untuk menjawab pertanyaan ini maka penelitian menggunakan metodologi etnografi di dua desa Hegarmanah dan Sukarame yang terdapat di Kecamatan Bayongbong Kabupaten Garut. Dua desa ini dipilih karena memiliki karakteristik yang hampir sama serta mendapatkan bantuan sama dari Pemprov Jabar menjelang Pilgub Jabar 2013. Selain itu, dua desa ini juga memiliki perolehan suara petahana berbeda signifikan dalam Pilgub Jabar. Perolehan suara petahana menang di desa Hegarmanah namun kalah di Desa Sukarame dibandingkan dengan pasangan kandidat lainnya.

Penelitian ini akan melihat efektivitas dari tiga aspek yakni struktural, relasi politikus-pemilih, dan instrumental. Pada aspek struktural akan penelitian akan mengkaji bagaimana struktur politik dan struktur ekonomi mempengaruhi efektivitas pemanfaatan dana publik untuk pemenangan. Dalam aspek politikus-pemilih akan diidentifikasi relasi politikus-pemilih yang terbentuk oleh dua bantuan ini dan kemudian pengaruhnya terhadap perolehan suara petahana. Dalam konteks ini, penelitian juga akan melihat bagaimana munculnya operator pemenangan terutama terkait dengan adanya dua jenis bantuan ini. Penelitian juga akan melihat bagaimana respon pemilih atas dua bantuan tersebut. Apakah pemilih terpengaruh dan bersedia memberikan suara pada petahana.

Pada aspek ketiga akan dilihat bagaimana petahana dan tim sukses melakukan monitoring terhadap implementasi bantuan dan kemudian mentransformasikan menjadi basis elektoral dalam Pilgub Jabar 2013.

Tidak hanya mengenai monitoring, penelitian ini juga melihat keluasan wilayah dan pengaruhnya terhadap persaingan Pilgub Jabar serta efektivitas bantuan bagi pemenangan. Terakhir, akan diidentifikasi bentuk dua jenis bantuan ini. Apakah bantuan ini dapat mendiskriminasi pemilih sesuai dengan pilihan politiknya atau tidak? Hal ini penting mengingat program yang mampu mendiskriminasi pemilih berdasarkan pilihan politiknya lebih efektif memobilisir suara untuk pemenangan.

## II. KONTEKS DAERAH

Jabar merupakan salah satu provinsi dengan jumlah penduduk terbesar di Indonesia. Provinsi ini memiliki penduduk mencapai 44,5 juta jiwa dan rumah tangga sebanyak 11,9 juta. Penduduk tersebut tersebar di 26 kabupaten/kota dimana penduduk terbanyak berada di kabupaten Bogor dengan jumlah 4,9 juta jiwa, kabupaten Bandung 3,3 juta jiwa. Sementara itu wilayah yang memiliki jumlah penduduk paling terkecil adalah kota Banjar sebanyak 180 ribu penduduk<sup>43</sup>. Dari jumlah tersebut pemilih terdaftar (DPT) pada pilgub 2013 mencapai 32,5 juta pemilih atau sekitar 17,3 persen dari total pemilih pemilu dan pilpres 2014. Hal ini menjadikan pilgub Jabar 2013 merupakan momen strategis bagi aktor politik menjelang pemilu dan pilpres 2014.

Meski memiliki pemilih yang besar akan tetapi Jabar memiliki wilayah dan penduduk yang cukup luas. Jabar memiliki luas mencapai 37 ribu km persegi yang berbatasan langsung dengan ibukota RI, Jakarta, dan dua provinsi lainnya yakni, Banten dan Jateng. Dengan luas wilayah ini kepadatan penduduk mencapai

---

<sup>43</sup>Semua statistik demografi bersumber dari publikasi statistik BPS ditingkat provinsi dan kabupaten. Publikasi tersebut berjudul Jabar Dalam Angka 2013 dan Garut Dalam Angka 2012. Kecuali statistik demografi desa Sukarame dan Hegarmanah berasal dari publikasi profil dua desa yang diterbitkan oleh pemerintah desa.

1.198 orang/km persegi. Wilayah terpadat berada di kota Bandung 14.634 orang/km persegi serta kota Cimahi sebanyak 13.608 orang/km persegi. Kepadatan penduduk terendah terdapat di kabupaten Ciamis yakni sebanyak 570 orang/km persegi.

Luasnya wilayah dan jumlah penduduk yang besar telah menjadikan Jabar menjadi provinsi yang memiliki kekuatan ekonomi tersendiri. Selain itu, kedekatan provinsi ini dengan Jakarta menjadikan daerah ini menjadi lokasi industri strategis dan berskala besar. Hal ini juga telah mengubah basis perekonomian wilayah dari ekonomi agraris menjadi ekonomi berbasis industri. Basis-basis industri kuat wilayah Jabar terutama terdapat di kabupaten Bekasi, kabupaten Bogor, kabupaten Karawang dan Kabupaten Bandung dijadikan basis bagi beragam industri. Kemunculan basis-basis industri ini juga ikut menarik tenaga kerja yang cukup tinggi dan juga mewarnai mewarnai politik Jabar. Demontrasi buruh terkait dengan UMK dengan memblokir jalan tol cikampek merupakan salah satu mewarnai dinamika politik di Jabar.

Meski industri pengolahan merupakan sektor penyumbang terbesar bagi perekonomian Jabar akan tetapi sektor ini bukanlah sektor yang menyerap tenaga kerja terbesar. Tenaga kerja terbesar justru diserap oleh sektor perdagangan dan pertanian yakni sebesar 4,6 juta dan 3,9 juta orang. Sementara itu, industri pengolahan hanya menyerap tenaga kerja sebesar 3,8 juta orang. Meskipun beragam sektor ekonomi tumbuh, namun masih terdapat 9,08 persen angkatan kerja yang belum terserap. Pengangguran terbesar datang dari warga berpendidikan SLTA yang mencapai 691 ribu orang.

Dalam konteks pemerintahan, pemprov Jabar bukanlah atasan kepala daerah atau birokrasi yang terdapat di 26 kabupaten/kota Jabar. Sesuai dengan UU Otonomi Daerah,

pemkab dan pemkot memiliki kewenangan mengatur pemerintahan sendiri. Pemprov hanya memiliki instrumen anggaran serta kewenangan untuk urusan yang melibatkan lebih dari satu kabupaten/kota. Selain itu, tidak semua bupati atau walikota Jabar memiliki afiliasi politik yang sama dengan Gubernur atau Wakil Gubernur. Gubernur Jabar saat ini yang didukung PKS hanya memiliki kepala daerah di Kota Depok dan beberapa kabupaten kota lainnya.

## KABUPATEN GARUT

Garut merupakan satu dari 26 kabupaten/kota di Jabar. Kabupaten ini terletak disebelah timur ibukota provinsi Jabar, kota Bandung. Ibu kota kabupaten Garut adalah kota Garut dan berjaraknya sekitar 90 km dari kota Bandung. Jumlah penduduk Garut termasuk pada kelompok menengah atas dibanding kabupaten/kota lainnya di Jabar, yakni sebanyak 2,48 juta jiwa. Pada tahun 2013 jumlah penduduk Garut mencapai sekitar 2,8 juta jiwa. Persentase penduduk kabupaten Garut terhadap penduduk Jabar mencapai 5,57 persen. Sementara itu, pemilih Garut dalam Pilgub Jabar 2013 mencapai kurang lebih sekitar 1,7 juta orang atau sekitar 5,4 persen dari total pemilih.

Meskipun Jabar merupakan provinsi yang berbasis ekonomi industri pengolahan akan tetapi kabupaten Garut justru sebaliknya. Kabupaten ini merupakan wilayah yang perekonomiannya bertumpu pada pertanian. Dari total output ekonomi Garut tahun 2012 sebagian besar diantaranya yakni 44,21 persen berasal dari sektor Pertanian. Penyumbang terbesar kedua berasal dari sektor perdagangan, hotel dan restoran dengan kontribusi sebesar 26,78 persen. Pada tahun 2000 total output ekonomi (PDRB) adalah sebesar Rp 10,6 triliun dan terus meningkat menjadi 12,3 triliun pada tahun 2012. Pertumbuhan ekonomi kabupaten ini rata-rata sekitar 5 persen setiap tahunnya.

Pertanian merupakan sektor ekonomi yang menyerap sebagian tenaga kerja. Sebagian besar penduduk Garut bekerja pada sektor ini yakni mencapai 37,14 persen. Sebagian lagi bekerja disektor perdagangan, hotel dan restoran (23,37 persen), Jasa-jasa (19,45 persen), Industri (7,16 persen) dan sektor lainnya 1,42 persen. Dengan kata lain, bahwa sebagian besar penduduk Garut merupakan penduduk agraris dengan

## **DESA SUKARAME DAN HEGARMANAH**

Penelitian ini dilakukan di dua desa yakni, Sukarame dan Hegarmanah. Dua desa ini terletak di kecamatan Bayongbong kabupaten Garut. Kecamatan ini tepatnya berada dipinggiran kota Garut sekitar 12 km arah selatan. Kedekatan dengan ibukota kabupaten telah menjadikan kecamatan ini memiliki penduduk cukup besar. Sebagian penduduk kecamatan ini bekerja di Garut namun sebagian lagi tetap bekerja dikecamatan ini. Jumlah penduduk di kecamatan Bayongbong<sup>44</sup> tahun 2013 mencapai 98.866 jiwa. Jumlah ini menurun signifikan pada tahun 2000 dimana penduduk dikecamatan ini mencapai 108.407.

## **DESA SUKARAME**

Sukarame merupakan desa yang berada dipinggiran kota Garut yang berjarak kurang lebih 10 km ke arah selatan. Waktu tempuh dari kota Garut ke desa ini kurang lebih 10 menit. Sukarame merupakan salah satu desa dikecamatan Bayongbong. Desa ini memiliki luas wilayah sebesar 81,3 ha yang sebagian

---

<sup>44</sup>Dua desa penelitian, Sukarame dan Hegarmanah, terdapat di kecamatan Bayongbong. Bayongbong merupakan kecamatan yang berada cukup dekat dengan ibukota kabupaten Garut yakni berjarak sekitar 15-20 km dan dapat ditempuh dengan waktu 10 menit dengan menggunakan kendaraan bermotor dari kota Garut.

besar diperuntukkan untuk lahan pemukiman (32,5 ha) dan persawahan (27,96 ha). Sebagian lahan desa ini juga memiliki tanah kebun sebanyak (6,7 ha) dan untuk pekarangan rumah (12,39 ha).

Pada tahun 2012 desa ini memiliki penduduk sekamitar 5.189 orang yang terdiri dari 2.753 laki-laki dan 2.436 perempuan. Sebagian besar penduduk desa ini berpendidikan tamatan SD yakni sebanyak 2.033 orang. Sebagian warga berpendidikan SMP (573 orang), sebagian lagi tamatan SMA (507 orang). Sisanya, masih bersekolah dan tamata perguruan tinggi (31 orang) .

Meski dekat dengan ibukota kabupaten, Sukarame masih dapat dikatakan sebagai desa agraris. Sebagian besar penduduknya masih bergantung pada pertanian dan perkebunan<sup>45</sup>. Sebagian besar hasil perkebunan dan pertanian berupa bawang, kol, sayuran dan padi. Wilayah perkebunan didaerah ini terletak sebelah timur dibawah kaki gunung Cikuray dan digarap ketika musim hujan. Memasuki musim kemarau petani dan buruh tani kembali menggarap sawah yang berada disebelah barat desa Sukarame atau bekerja sebagai buruh migran didaerah kekota seperti Garut, Bandung, Tasikmalaya dan Jakarta. Sebagian besar buruh migran dari desa Sukarame adalah laki-laki. Oleh karena itu, sering ditemukan rumah tangga yang tidak memiliki kepala keluarga karena bekerja sebagai buruh migran diperkotaan.

---

<sup>45</sup> Sumber Statistik Desa Sukarame :Penduduk yang bekerja sebagai buruh tani dan tani menggarap lahan sendiri masing-masing, 750 dan 415 orang. Mata pencaharian kedua terbanyak yakni sebagai karyawan swasta sebanyak 300 orang. Sisanya, bekerja sebagai PNS (57 orang) , pengrajin industri rumah tangga (7 orang), pedagang keliling (35 orang) dan peternak (15 orang), pensiunan PNS/Polri (42 orang), dan pengusaha UKM (46 orang).

Kedekatan dan mata pencaharian seperti ini telah menjadikan desa Sukarame mendapat banyak bantuan pertanian. Bantuan tersebut berupa pembibitan, bantuan ternak, pupuk, traktor dan lain sebagainya dari pemerintah pusat dan daerah. Bantuan tersebut diberikan pada kelompok tani dan juga bagi perseorangan. Namun demikian, bantuan tersebut hanya diakses oleh segelintir orang yang memiliki kedekatan dengan pegawai dinas pertanian dan juga pemerintah desa. Beberapa bantuan memang sampai pada petani dan kelompok tani akan tetapi sebagian lain justru diklaim atau diselewengkan oleh pihak-pihak yang memiliki hubungan kedekatan dengan dinas pertanian.

Hampir seluruh warga Sukarame merupakan adalah pemeluk islam taat. Mesjid dan mushola banyak berdiri dimasing-masing kampung dan selalu penuh pada setiap momen ibadah. Selain itu, sebagian warga Sukarame juga sering mengikuti pengajian yang diadakan oleh pesantren seperti pesantren Subulussalam yang terletak didesa Panembong dan dipimpin oleh KH Sirojul Munir. Pengajian ini kemudian membentuk hubungan yang cukup erat antara pimpinan pesantren dan sebagian warga Sukarame. Oleh karena itu, tidak heran jika warga pengikut pengajian pesantren ini kemudian memilih Sirojul Munir<sup>46</sup> daripada kandidat bupati lain meski telah mendapat bantuan dari kandidat tersebut. Warga memandang bahwa Sirojul adalah saudara sendiri meski berbeda desa. Dibeberapa kampung Sukarame perolehan suara Sirojul cukup besar meski kalah dibanding kandidat yang didukung PDIP, Memo.

---

<sup>46</sup>KH. Sirojul Munir adalah salah satu pasangan kandidat bupati dalam Pilbup Garut 2013.

## DESA HEGARMANAH

Hampir sama dengan Sukarame, Hegarmanah merupakan desa sebelah bara kota Garut. Desa ini berjarak sekitar 6 km dari kota Garut. Dan dapat ditempuh sekitar 10 menit dengan kendaraan bermotor dari kota Garut. Sebelah utara desa ini berbatasan dengan sebelah timur dengan desa Sukarame,sebelah utara dengan gunung Cikuray, dan sebelah timur dengan desa

Desa ini berpenduduk sebanyak 4.285 jiwa yang terdiri dari 2.152 laki-laki dan 2,133 perempuan. Jumlah kepala keluarga didesa ini sebanyak 1.220 yang tersebar di 6 RW dan 22 RT. Sebagian besar lahan didesa digunakan untuk pertanian terutama sawah (43 ha) dan kebun (137 ha). Sebagian lagi tanah digunakan untuk pemukiman yakni sekitar 70 ha.

Hampir sama dengan desa Sukarame, mata pencarian pokok penduduk desa<sup>47</sup> ini adalah pertanian dan perkebunan. Lokasi kebun terletak disebelah timur desa atau dibawah kaki gunung Cikuray. Kebun digarap pada musim hujan dan ketika musim kemarau petani dan buruh tani bekerja disawah atau pekerjaan lainnya dikota Garut, Bandung atau Jakarta. Beberapa bantuan pertanian dan kebun yang diperoleh desa ini antara lain adalah dana Gapoktan sebesar Rp 100 juta dan juga bantuan ternak

---

<sup>47</sup>Sumber Statistik desa Hegarmanah : mata pencaharian penduduk petani (425 orang), buruh tani (650 orang), pengrajin (42 orang), pedagang (160 orang), peternak (100 orang), PNS (16 orang). Tingkat pendidikan sebagian besar penduduk ini adalah tamatan SR (Sekolah Rakyat), SMP dan AMD. Namun demikian, sebagian lagi penduduk telah pernah atau telah menamatkan pendidikan SMA dan Perguruan Tinggi. Desa ini memiliki 2 buah SMP sederajat dengan jumlah murid 800 orang dan guru 30 orang. Desa ini juga memiliki SD 3 buah dengan jumlah murid dan guru masing-masing 750 orang dan 18 orang.

bagi beberapa warga desa. Bantuan Gapoktan diberikan pada beberapa kelompok tani yang dikoordinir oleh H. Rofiq dan kawan-kawan. Sebelumnya, H. Rofiq mendapat pelatihan dari Kementan tentang manajemen kelompok tani dan kemudian mendapatkan bantuan Gapoktan Rp 100 juta.

Penduduk Hegarmanah juga merupakan penganut islam yang taat. Masjid dan musholla selalu ramai dalam setiap kegiatan ibadah. Bahkan sebagian penduduk juga ikut dalam berbagai pengajian termasuk pengajian dipesantren Babussalam yang dipimpin oleh KH. Sirojul Munir. Namun demikian, desa ini juga memiliki pesantren yang disegani yakni pesantren al-Ijaiyah dan satu pesantren lainnya dengan jumlah santri 150 orang dan ustad 8 orang. Alumni dan pengikut pesantren ini berada disekitar lokasi pesantren yakni di RW 03 dan kampung lainnya.

## **II DESKRIPSI PROGRAM POPULIS**

### **1. DESKRIPSI PROGRAM/BANTUAN YANG DITELITI**

#### **a. BKIP 2013 (Bantuan Keuangan Infrastruktur Perdesaan)**

BKIP 2013 merupakan salah program bantuan keuangan yang diberikan provinsi bagi pemerintah daerah. Bantuan ini ditujukan bagi 5.316 desa di 17 Kabupaten dan 1 Kota Jabar. Masing-masing desa mendapatkan bantuan Rp 100 juta rupiah. Tujuan bantuan ini adalah, pertama membantu meningkatkan taraf perekonomian masyarakat miskin terutama masyarakat miskin yang berada dipedesaan. Kemiskinan di pedesaan dapat menimbulkan kerawanan sosial yang pada akhirnya dapat

memicu ketidakstabilan dan menciptakan gangguan terhadap pembangunan itu sendiri<sup>48</sup>.

Dengan adanya BKIP bagi desa diseluruh Jabar terutama desa tertinggal maka akan terjadi peningkatan aksesibilitas dan mobilitas masyarakat baik dibidang ekonomi maupun bidang lainnya sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Bantuan keuangan diharapkan dapat meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur pedesaan serta penguatan kapasitas kelembagaan pemerintah desa dan kelembagaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan, pemerintahan, kemasyarakatan dan pembangunan.<sup>49</sup>

Setiap desa yang menerima bantuan dapat menggunakannya untuk membangun fasilitas umum/infrastruktur dasar berupa jalan desa, jalan lingkungan, TPT (Tembok Penahan Tanah), Drainase, Irigasi, Pasar Desa, Sarana dan Prasarana Air Bersih masyarakat dan Rehab Kantor Desa. Desa penerima bantuan hibah diharapkan mampu menggalang swadaya masyarakat untuk membangun fasilitas umum/infrastruktur dasar sementara bahan proyek dibeli dengan menggunakan dana bantuan ini.

## MEKANISME BANTUAN

Bantuan keuangan ini dimulai dengan pemberian bimtek (bimbingan teknis) bagi pemerintah desa calon penerima bantuan keuangan ini dimasing-masing kabupaten/kota. Setelah mendapatkan bimtek (bimbingan teknis), masing-masing desa melakukan musyawarah desa untuk penentuan penggunaan dana. Musyawarah melibatkan semua komponen desa termasuk

---

<sup>48</sup>Sumber : Juknis Bantuan Keuangan Infrastruktur Pedesaan Jabar 2013.

<sup>49</sup>Petunjuk Teknis Pelaksanaan Instruktur Perdesaan 2013, Badan Pemberdayaan Masyarakat Dan Pemerintahan Desa Pemprov Jabar.

tokoh masyarakat, tokoh pemuda dan tokoh lainnya. Selain itu, musyawarah juga menetapkan susunan panitia pelaksana pembangunan yang terdiri dari ketua, sekretaris, bendahara dan anggota. Berdasarkan juknis, ketua, sekretaris, dan anggota panitia berasal dari LPM (Pembaga Pemberdayaan Desa) dan kepala dusun, RW/RT dan masyarakat. Sementara penanggungjawab dan bendahara berasal dari Kepala Desa dan Bendahara Desa. Pemerintah kabupaten/kota kemudian mengirimkan proposal yang telah diverifikasi pada BPMPD provinsi Jabar.

Proposal hasil musyawarah selanjutnya dikumpulkan oleh BPMD masing-masing Kabupaten/Kota dan kemudian diserahkan ke Pemprov Jabar. Pemprov Jabar kemudian menilai proposal dan menetapkan desa penerima dana hibah. Pencairan dana hibah langsung ditransfer langsung ke masing-masing rekening Kas Desa Bank Jabar dan Banten (Nomor Rekening Pemerintah Desa). Setelah dana bantuan keuangan masuk rekening desa maka masing-masing desa penerima mengadakan musyawarah perencanaan pelaksanaan proyek. Musyawarah dihadiri oleh panitia proyek, pengurus lembaga pemerintahan, kemasyarakatan, tokoh masyarakat dan masyarakat untuk mempersiapkan pelaksanaan kegiatan. Musyawarah ini juga diharapkan menggerakkan swadaya gotong royong masyarakat membangun infrastruktur tersebut. Teknis pelaksanaan kegiatan proyek selanjutnya diserahkan pada pemerintah desa dan masyarakat dimasing-masing desa. Setelah kegiatan proyek dilaksanakan panitia dan pemerintah desa kemudian menyusun laporan pertanggung jawaban dan kemudian menyerahkan pada BPMPD Kabupaten Garut dan tembusan pada camat diwilayah masing-masing.

## **b. Bantuan Hibah Revitalisasi Posyandu Pemprov Jabar**

Tahun 2013 pemprov Jabar memberikan bantuan hibah Posyandu sebesar Rp 1 juta/per posyandu dalam rangka menunjang kegiatan kinerja pelayanan posyandu. Program ini merupakan rangkaian program Program Revitalisasi Posyandu yang telah digulirkan sebelumnya sejak tahun 2011 dan 2012. Revitalisasi Posyandu merupakan program pemprov Jabar guna menghadapi rendahnya derajat kesehatan masyarakat Jabar. Derajat kesehatan ditunjukkan oleh indikator AKI (Angka Kematian Ibu) dan AKB (Angka Kematian Bayi) dimana pada tahun 2010, AKI Jabar menapai 321,15 per 100.000 kelahiran hidup. Sementara hasil SDKI tahun 2007, AKB Jabar mencapai 228 per 100.000 kelahiran hidup. Berdasarkan laporan KIA 2010, jumlah kematian ibu sebanyak 798 orang. Sementara itu, AKB Jabar sebesar 39 bayi per 1.000 kelahiran hidup. Angka ini masih lebih tinggi dibandingkan dengan angka rata-rata kematian bayi secara nasional yaitu sebesar 24 bayi per 1.000 kelahiran hidup. Berdasarkan laporan KIA dari kab/kota 2010, jumlah kematian bayi yang dilaporkan sebesar 4.982 kasus<sup>50</sup>. Dilain pihak, pemprov Jabar ditargetkan untuk memenuhi target MDG pada tahun 2014 dimana AKI harus menjadi 118 per 100.000 kelahiran hidup, AKB menjadi 24 per 1.000 per kelahiran hidup, dan angka kematian neonatal menjadi 15 per 1.000 kelahiran hidup

Untuk mencapai target MDG's ditahun 2014 ini, pemprov Jabar meningkatkan pelayanan KIA meliputi pelayanan sesuai siklus hidup manusia dari mulai ibu, bayi dan balita ditingkat UKBM dan fasilitas kesehatan yang ada. Untuk mencapai ini Pemprov Jabar memandang bahwa posyandu menjadi ujung tombak pencapaian target MDG's ini. Akan tetapi, fakta dilapangan menunjukkan bahwa banyak posyandu yang masih berfungsi dengan baik. Dari 47.682 posyandu sebagian besar hanya berstrata Pratama (31,1 persen) dan Madya (46,2 persen) yang

---

<sup>50</sup>Pedoman Kegiatan Revitalisasi Posyandu dan Peningkatan Pelayanan KIA Tahun 2011, Dinkes Jabar.

memiliki rata-rata kader aktif 3-5 orang. Sisanya adalah posyandu pada strata yang lebih tinggi yakni Purnama dan Mandiri<sup>51</sup>.

Rendahnya kemampuan posyandu terjadi lantaran kadernya kurang mendapatkan pembinaan dan bantuan lembaga terkait. Oleh karena itu, Pemprov Jabar mengupayakan merevitalisasi posyandu melalui pemberdayaan kader menjadi lebih profesional menjalankan fungsi pelayanan KIA.

Kegiatan Revitalisasi Posyandu dilakukan melalui tiga tahapan dalam tiga tahun sejak 2011. Tahapan pertama (2011) dimulai dengan persiapan dasar dalam rangka penyiapan posyandu seperti pengembangan model posyandu, peningkatan kapasitas dan ketrampilan kader melalui pelatihan-pelatihan (brainware), melengkapi kebutuhan sarpras posyandu (hardware) dan meningkatkan kualitas jejaring informasi dan komunikasi posyandu (software) serta penambahan kader aktif yang diharapkan dapat menjawab banyaknya kader yang berhenti menjadi pegiat posyandu. Tahun kedua (2012), menjadikan kader sebagai fasilitator penggerak posyandu dengan pengembangan yang telah disusun sebelumnya. Tahun ketiga (2013), menjadikan kader-kader tersebut menjadi penggerak masyarakat selain pemenuhan kebutuhan sebelumnya.

Guna mengatasi masalah ini, Pemprov Jabar telah mengalokasikan dana yang sangat besar untuk menyelenggarakan program Revitalisasi Posyandu. Pemprov Jabar telah mengalokasikan dana berkisar Rp 50 - Rp 60 miliar<sup>52</sup> untuk melaksanakan tiga tahapan revitalisasi posyandu.

---

<sup>51</sup>idem

<sup>52</sup>[http://nettyheryawan.com/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=8&Itemid=13&lang=id](http://nettyheryawan.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=8&Itemid=13&lang=id)

## HIBAH POSYANDU TAHUN 2011

Program Revitalisasi Posyandu provinsi Jabar dimulai sejak tahun 2011 dengan melakukan identifikasi permasalahan dan bantuan sarpras posyandu. Pada tahun ini, untuk pertama kalinya Dinkes Jabar menyalurkan bantuan hibah posyandu melalui LSM/Forum/Kelompok kabupaten/kota sehat di 26 kabupaten/kota. Setelah forum terbentuk dan pengurus terpilih maka kepala daerah mengajukan proposal pada Pemerintah Provinsi untuk mencairkan dana bantuan untuk forum kabupaten/kota sehat dan kemudian menyalurkannya pada posyandu.

Di kabupaten Garut, forum ini bernama FGS (Forum Garut Sehat) dan mendapatkan bantuan sebesar Rp 3,4 miliar untuk tahun 2011. Sebagian dana ini digunakan untuk membiayai operasional posyandu Rp 800 ribu per posyandu dan sisanya untuk operasional FGS ditingkat kabupaten dan biaya distribusi dana hibah ditingkat kecamatan dan desa. Meski peraturan bersama ditetapkan sejak tahun 2005 namun forum ini baru terbentuk di kabupaten Garut tahun 2011 sejak Pemkab Garut mendapat informasi bahwa Pemprov akan menyalurkan bantuan hibah posyandu.

Pengurus FGS dipilih melalui musyawarah kabupaten dan ditetapkan melalui SK Bupati Garut pada tanggal 10 Agustus 2011. Menariknya, komposisi inti pengurus FGS justru diisi oleh individu yang tidak terkait dengan posyandu dan KIA. Ketua (Moch. Mukti Arif)<sup>53</sup> dan Bendahara I (Hj. Santi Nuranti) FGS misalnya, merupakan aktivis KNPI (Komite Nasional Pemuda

---

<sup>53</sup>Ketua FGS telah berstatus tersangka dan ditahan oleh Kejari Garut.

Indonesia) Kabupaten Garut dan bendahara berasal dari IWAPI (Ikatan Wanita Pengusaha Indonesia)<sup>54</sup>.

Berdasarkan Pedoman Kegiatan Revitalisasi Posyandu, FGS memiliki 5 tugas diantaranya adalah mengelola dan mendistribusikan dana hibah posyandu pada seluruh posyandu di kabupaten Garut. Untuk melakukan tugas ini maka FGS berkoordinasi dengan Dinas Kesehatan, tim pokjanel (Kelompok Kerja Operasional) posyandu tingkat kabupaten dan kecamatan serta Koordinator PKP Kabupaten dan kecamatan. FGS juga wajib melaporkan dana pengelolaan dana hibah pada Gubernur Jabar paling lambat tanggal 20 Desember 2011.

## PKP (PENDAMPING KADER POSYANDU)

Selain mendorong pembentukan LSM/Forum/Kelompok di 26 kabupaten/kota, pemprov Jabar melalui Dinkes Jabar sejak tahun 2011 mulai melakukan perekrutan untuk mengisi posisi Koordinator PKP Kabupaten/Kota dan PKP kecamatan. Berdasarkan jumlah kabupaten/kota dan kecamatan, maka Dinkes Jabar merekrut 26 koordinator PKP Kabupaten/kota dan 625 koordinator PKP Kecamatan. Proses rekrutmen koordinator PKP kabupaten/kota berlangsung melalui situs [www.rekrutmenpkp.diskes.jabarprov.go.id](http://www.rekrutmenpkp.diskes.jabarprov.go.id) dan koordinator PKP Kecamatan melalui situs [www.rekrutmenpkp-kec.diskes.jabarpov.go.id](http://www.rekrutmenpkp-kec.diskes.jabarpov.go.id).

Koordinator PKP Kabupaten Garut bertugas melakukan koordinasi dengan Dinkes Garut, tim Pokjanel Garut, dan FGS. Melakukan need assessment kegiatan revitalisasi posyandu ditingkat kabupaten/kota kepada FGS, melakukan monitoring dan evaluasi terhadap perencanaan dan melaksanakan revitalisasi posyandu ditingkat kabupaten Garut, melakukan

---

<sup>54</sup>SK Bupati Garut No. 440/Kep. 482-Admkesra/2011 tanggal 10 Agustus 2011.

pembinaan terhadap PKP kecamatan dan Pokjanal Posyandu Kecamatan serta melaporkan kegiatan koordinasi, monitoring, evaluasi, advokasi dan pembinaan dalam kaitan revitalisasi Posyandu tingkat kabupaten Garut pada Dinkes Jabar.

PKP kecamatan berfungsi untuk melakukan koordinasi dengan tim Pokjanal kecamatan dan FGS. Melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Pokja Posyandu Desa dalam penyusunan dan verifikasi proposal dan penyusunan rencana kerja, pendampingan penerapan rencana kebutuhan hasil assessment posyandu, penerapan rencana kerja posyandu. PKP Kecamatan juga ditugaskan untuk mendampingi kegiatan revitalisasi posyandu ditingkat kecamatan dengan mengevaluasi input, proses, dan outputnya. PKP Kecamatan juga bertugas melakukan monitoring dan evaluasi terhadap perencanaan dan pelaksanaan kegiatan Revitalisasi posyandu di kecamatan yang diarahkan pada peningkatan pelayanan KIA, KB, Imunisasi, Gizi dan penanggulangan diare. Selain itu, PKP kecamatan juga bertugas untuk mengadvokasi kebutuhan kegiatan revitalisasi posyandu ditingkat kecamatan kepada FGS. Terakhir, PKP Kecamatan melaporkan kegiatan koordinasi, monitoring, evaluasi, advokasi dan pembinaan dalam kaitannya dengan kegiatan revitalisasi posyandu ditingkat kecamatan ke Koordinator PKP Kabupaten Garut.

## **PROGRAM REVITALISASI POSYANDU TAHUN 2012**

Berbeda dengan hibah posyandu tahun 2011, program Revitalisasi Posyandu 2012 Pemprov Jabar tidak lagi melibatkan FGS atau LSM/Forum/Kelompok ditingkat kabupaten/kota. Pada tahun 2012 program revitalisasi posyandu lebih difokuskan pada kegiatan pemberian bantuan dana untuk bangunan posyandu, pelatihan kader posyandu dan pokja atau PKP (Pendamping Kader Posyandu) desa/kelurahan, PKP kecamatan, jambore posyandu dan gerakan kampanye posyandu.

Pada tahun ini pemprov Jabar mengadakan pelatihan-pelatihan berbasis tim bagi kader posyandu dan pokja posyandu dan atau PKP desa/kelurahan. Pelatihan ini diikuti oleh 11.814 kader dan PKP desa/kelurahan dari 5.907 desa/kelurahan se-provinsi Jabar. Setelah pelatihan masing-masing kader dan pendamping kader posyandu desa/kelurahan menyusun rencana tindak lanjut yang akan dilaksanakan setelah pelatihan.

## **HIBAH POSYANDU TAHUN 2013**

Hibah posyandu tahun 2013 merupakan bantuan untuk menindaklanjuti hasil pelatihan berbasis tim bagi kader posyandu dan kader pendamping posyandu desa/kelurahan ditahun 2012. Hibah 2013 ditujukan untuk membiayai kegiatan operasional ditingkat posyandu, pokja desa, pokjanal posyandu kecamatan. Hibah untuk pokja desa dan pokjanal kecamatan ditujukan untuk meningkatkan kinerja pokja posyandu desa/kelurahan dan pokjanal posyandu kecamatan untuk melakukan pembinaan, monitoring dan evaluasi atas perkembangan posyandu diwilayah kerjanya.

Sebagaimana tahun 2012, penyaluran hibah posyandu 2013 tidak lagi melibatkan FGS. Kali ini pemprov Jabar melalui BPMPD menyalurkan bantuan hibah melalui Pokjanal Kecamatan. Pokjanal kecamatan kemudian mendistribusikan bantuan operasional untuk posyandu dan pokja posyandu desa/kelurahan satu minggu setelah diterimanya transfer bantuan hibah dari kas daerah. Penyerahan bantuan operasional untuk posyandu dan pokja desa dilakan secara tunai dan diterima langsung oleh ketua dan bendahara posyandu dan pokja desa.

Perhitungan jumlah dana hibah juga didasarkan pada jumlah posyandu, jumlah desa/kelurahan yang terdapat dalam kecamatan tersebut. Namun demikian, setiap pokjanal dan

pokja desa mendapatkan dana operasional tetap sebesar Rp 2,5 juta/ pokjanal kecamatan dan Rp 1 juta/pokja desa/kelurahan. Sedangkan dana hibah operasional pembinaan oleh pokjanal kecamatan dan pokja desa dihitung berdasarkan jumlah posyandu yang terdapat dikecamatan dan desa/kelurahan.

Pertanggungjawaban penggunaan dana Hibah operasional diberikan oleh ketua dan bendahara posyandu dan pokja desa pada ketua Pokjanal Kecamatan. Ketua Pokjanal kecamatan selanjutnya mengirimkan laporan pertanggung jawaban pada pemerintah provinsi Jabar.

### **III ANALISIS EFEKTIFITAS PEMANFAATAN DANA PUBLIK UNTUK KAMPANYE**

#### **A. STRUKTURAL**

##### **A.1. MONOPOLI POLITIK**

###### **Provinsi**

Petahana sebagai Gubernur Jabar memiliki berbagai kewenangan ditingkat provinsi. Petahana memiliki kewenangan untuk menyusun program dan anggaran yang ditujukan bagi seluruh warga Jabar. Selain itu, petahana juga memiliki kewenangan untuk mengatur masalah yang melibatkan dua daerah atau lebih. Dengan kewenangannya ini maka petahana memiliki sumberdaya lebih besar dibanding dengan kandidat Pilgub Jabar 2013 lainnya.

Meski petahanan memiliki kewenangan akan tetapi hal tersebut belum cukup mampu memonopoli sumberdaya politik secara keseluruhan di Jabar. Kewenangan menyusun program dan menetapkan anggaran misalnya masih harus berbagai dengan

kekuatan politik lain di DPRD Jabar yang juga berusaha meluaskan aksesnya atas APBD.

Selain itu, majunya Dede Yusuf sebagai pesaing juga telah membatasi ruang gerak untuk memonopoli secara terbuka penggunaan APBD provinsi untuk pemenangan. Sorotan atas pencairan Bantuan Keuangan Infrastruktur Perdesaan pada saat kampanye Pilgub Jabar 2013 merupakan salah satu bukti rendahnya monopoli sumberdaya publik ditingkat provinsi oleh petahana.

Kewenangan petahana atas birokrasi juga terbatas hanya dilingkungan Pemprov Jabar. Petahana tidak memiliki kemampuan intervensi lebih jauh pada birokrasi ditingkat lebih rendah 26 pemkab dan pemkot Jabar. Hal ini disebabkan karena hanya sebagian dari kepala daerah yang merupakan kader atau didukung oleh parpol petahana, PKS. Akibatnya, petahana tidak dapat menentukan akses pemilih terhadap sumberdaya publik ditingkat provinsi ataupun kabupaten/kota.

## **Kabupaten**

Rendahnya monopoli politik petahana juga terlihat adanya dana APBD Garut yang digunakan untuk pemenangan kandidat Pilgub Jabar lainnya. Didesa Sukarame misalnya, anggota DPRD dari FPDIP menggunakan dana APBD untuk membangun sumur bor guna menyalurkan air bersih kerumah-rumah pemilih. Akibatnya pemilih justru memilih pasangan lawan dibanding petahana meski telah mendapatkan bantuan hibah posyandu atau BKIP 2013.

Dengan demikian, petahana memiliki ruang gerak terbatas untuk memonopoli sumberdaya publik ditingkat kabupaten/kota. Monopoli hanya terbatas pada tingkat Provinsi dan beberapa kabupaten kota yang memang dikuasai oleh PKS. Akses terhadap

APBD Provinsi juga terkadang mendapat sorotan dari kandidat lain yang kebetulan pada saat Pilgub Jabar juga sedang menjabat sebagai Wagub Jabar. Pihak lawan petahana bahkan mampu mengakses sumberdaya publik ditingkat APBD Kabupaten dan bahkan menggunakannya untuk melawan petahana Pilgub Jabar ini.

Meski secara politik formal petahana memiliki keterbatasan membolisir kekuatan politik-birokrasi ditingkat lokal akan tetapi jaringan lain juga ikut mendukung petahana memenangi pertarungan Pilgub Jabar 2013. Jaringan tersebut berasal dari jaringan politik parpol pendukung petahana ditingkat lokal atau kelompok elit politik lokal yang selama ini mendapat dukungan dari petahana sebagai gubernur Jabar. Namun demikian, dukungan ini juga cukup dinamis dimana elit lokal juga tidak seluruhnya mendukung petahana akan tetapi juga mendukung kandidat cagub dan cawagub lainnya.

Pilgub Jabar juga merupakan momentum penting dan strategis bagi bagi elit politik lokal garut. Pilgub Jabar merupakan tolak ukur dukungan politik terutama ditingkat pemilih menjelang Pilbup (Pemilihan Bupati) Garut yang diselenggarakan beberapa bulan pasca Pilgub. Upaya pemenangan pilgub Jabar juga merupakan pemanasan dan juga menjadi barometer seberapa kuat dukungan basis masing-masing kekuatan politik menghadapi Pilbup Garut 2013. Beberapa elit lokal misalnya telah memasang foto kandidat pilgub Jabar 2013 beserta dirinya dalam dalam spanduk dan baligho diberbagai tempat strategis. Jaringan politik juga dikerahkan untuk mengkampanyekan dan membolisir suara ditingkat pemilih didesa-desa.

## Desa

Pilgub Jabar 2013 kurang mempengaruhi konstelasi politik didua desa penelitian, Sukarame dan Hegarmanah. Pilgub nampaknya

hanya menjadi ajang untuk menguji dukungan politik warga menjelang pilbup Garut dan pemilu 2014 mendatang. Selain itu, kemenangan dalam Pilgub juga tidak memberikan arti penting mengingat sedikitnya bantuan Pemprov Jabar bagi masing-masing desa. Selain itu, elit politik didua desa ini juga memandang bahwa akses bantuan dari Pemprov terlalu jauh untuk mereka jangkau dibandingkan dengan program dan bantuan dari Pemkab Garut. Oleh karena itu, momen elektoral Pilgub Jabar tidak terlalu mendapat perhatian penting dibandingkan dengan momen pilbup Garut.

Di desa Sukarame, pilgub Jabar disambut oleh elit lokal, yang didominasi oleh kader PDIP, dengan menyebarkan beberapa bantuan pada kampung-kampung didesa tersebut. Bantuan ini semata-mata tidak hanya ditujukan untuk pemenangan pasangan Cagub/Cawagub yang didukung PDIP akan tetapi juga menambah investasi politik Pilbup Garut 2013, Pemilu 2014 dan pemilihan kepala desa Sukarame.

### **Desa Sukarame**

Desa Sukarame merupakan daerah “merah” basis PDIP.<sup>55</sup> Hal ini dibuktikan oleh banyaknya suara dan kader yang diusung PDIP pada berbagai kontestasi elektoral. Pada era orba, Sukarame merupakan basis PPP karena sebagian besar warga didesa ini memiliki kedekatan dengan beberapan pesantren basis PPP.<sup>56</sup> Namun seiring dengan waktu, pengaruh PPP memudar dan digantikan oleh PDIP, karena politisi PPP dinilai kurang memberikan manfaat bagi masyarakat Sukarame. Penguasaan politik PDIP atas desa Sukarame juga ditunjukkan oleh

---

<sup>55</sup>Hal ini dikonfirmasi oleh pengakuan Sekdes, mantan kepala desa, kader senior posyandu dan juga data perolehan suara pilbup 2013.

<sup>56</sup>Wawancara dengan Sekdes Sukarame, kapan dan dimana?.

banyaknya kader PDIP yang menguasai posisi sebagai kepala desa dan beberapa perangkatnya hingga beberapa perangkat RW dan RT. Bahkan, seorang anggota DPRD Kabupaten Garut berasal dari salah satu kampung di Sukarame.

Tokoh sentral PDIP di desa Sukarame adalah Duded Ruhiyat, anggota DPRD Garut. Duded Ruhiyat merupakan warga desa Cilimus dan memiliki istri orang Cilimus juga. Selain merupakan warga desa Cilimus, Duded Ruhiyat juga telah membantu sepupunya<sup>57</sup>, Dede Ruhyaman sebagai kepala desa Cilimus yang juga merupakan kader PDIP. Posisi dan pengaruh Duded Ruhiyat di kabupaten Garut menyebabkan desa Sukarame mendapatkan banyak bantuan baik dari provinsi maupun kabupaten. Bantuan tersebut antara lain berupa pengeboran sumur dan distribusi air bersih di rumah penduduk kampung Cihanjavar dan Gudang, pengerjaan jalan lingkungan, perbaikan Rutilahu (rumah tidak layak huni), pembangunan jembatan penghubung kampung Gupitan dengan kampung Kiarapayung Wetan Desa Hegarmanah dan bantuan lainnya. Bantuan-bantuan tersebut telah menjadi investasi politik Duded Ruhiyat untuk berbagai kontestasi elektoral termasuk dalam Pilgub Jabar 2013.

Meski Duded Ruhiyat dan Dede Ruhyaman pada awalnya memiliki hubungan politik sangat baik, akan tetapi hubungan tersebut memburuk pasca keputusan Dede Ruhyaman mengundurkan diri dari kepala desa. Dede mencalonkan diri menjadi caleg PDIP untuk DPRD Kabupaten Garut pada untuk pemilu 2014 mendatang. Pencalonan ini ternyata memiliki dapil (daerah pemilihan) yang sama -dapil 4)-dengan Duded Ruhiyat. Pertarungan dua tokoh elit politik Sukarame sedikit banyak mempengaruhi konstelasi politik ditingkat bawah dimana

---

<sup>57</sup>Wawancara dengan beberapa suami kader senior posyandu Sukarame dan H. Jabali..

masing-masing tokoh berusaha merebut pengaruh pada simpul-simpul suara desa Sukarame.

Selain dengan Duded Ruhiyat, Dede Ruhyaman juga memiliki konflik dengan Haji. Jabali, pedagang besar di Desa Sukarame. H. Jabali merupakan pemilik tanah terluas didesa Sukarame dan memiliki pekerja sawah paling banyak. Selain pemilik sawah dan tanah, H. Jabali juga memiliki usaha toko material terbesar yang dikelola oleh anak-anaknya. H. Jabali kerap mendapatkan proyek pemerintah seperti pupuk bersubsidi, bantuan pertanian dan toko materialnya sering menjadi tempat pembelian bahan bangunan untuk pembangunan dan rehabilitasi infrastruktur desa.

Dede Ruhyaman memiliki hubungan yang cukup menegangkan dengan Bu Neng, kader senior posyandu Sukarame dan juga dengan beberapa kader posyandu lainnya. Ketegangan ini terutama terkait dengan pengelolaan dana PNPM terutama dana SPP (Simpan Pinjam Perempuan) desa Sukarame. Dede Ruhyaman ditenggarai ingin mengganti bu Neng sebagai UPK PNPM dengan staf desa Sukarame.

Retaknya hubungan Dede Ruhyaman dengan Bu Neng juga diikuti oleh persepsi negatif sebagian besar kader posyandu pada Dede Ruhyaman.<sup>58</sup> Beberapa orang kader posyandu menilai Dede Ruhyaman kurang memiliki jiwa kepemimpinan dan peka terhadap persoalan masyarakat. Istri Dede Ruhyaman yang juga ketua penggerak PKK desa Sukarame dinilai tidak memberikan kontribusi signifikan bagi kader posyandu. Kader posyandu juga mencurigai pengangkatan seorang ibu sebagai kader posyandu yang berasal dari basis Dede Ruhyaman dikampung Cilimus<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup>Wawancara dengan kader posyandu desa Cihanjajar

<sup>59</sup>Idem

Dede Ruhyaman, Duded Ruhiyat, H. Jabali dan Bu Neng memiliki kekerabatan satu sama lain. Duded Ruhiyat dan Dede Ruhyaman merupakan saudara sepupu. Sementara Dede Ruhyaman dengan bu Neng adalah kakak Ipar karena suami bu Neng, Kusnadi adalah saudara Dede Ruhyaman.

Selain relasi dan konflik politik lokal diantara aktor diatas, desa Sukarame juga memiliki beberapa orang simpatisan dan kader PKS. Mereka terkonsentrasi pada dikampung Gudang RW 3 Sukarame. Simpatisan dan kader PKS sebagian besar adalah PNS yang ada dikeluarga tersebut dan juga ustad Adim yang juga merupakan guru SPM Hegarmanah dan juga anggota PAC PKS Bayongbong\*-perlu diklarifikasi lagi.

Sementara itu, Cihanjavar dan Cirasana merupakan dua kampung yang tergabung dalam RW 5 merupakan kampung yang sedikit mendapat bantuan. Dalam kacamata mereka, Cilimus (pusat desa Sukarame) merupakan kampung yang sering mendapatkan banyak bantuan karena banyak politisi dan tokoh berpengaruh di Cilimus yang menguasai bantuan atau juga akses terhadap bantuan ditingkat kabupaten. Sedikitnya bantuan yang diperoleh telah mendorong mereka untuk bersepakat memberikan suara pada pihak manapun yang memberikan bantuan yang dibutuhkan oleh warga kampung ini Cihanjavar dan Cirasana. Abah Iyan merupakan ketua RW yang terpilih sejak tahun lalu dan merupakan tokoh berpengaruh dikampung ini. Dia bersama warga cukup aktif menjalin komunikasi dengan berbagai pihak untuk menyampaikan bantuan pada kampung Cihanjavar dan Cirasana.

Salah satu bantuan yang berhasil didapatkan adalah bantuan pemboran tanah dan penyaluran air bersih ke rumah-rumah penduduk oleh anggota DPRD PDIP, Duded Ruhiyat. Selama ini penduduk Cihanjavar sulit mengakses air bersih karena harus

menjalani tanjakan terjal jalan ke mata air. Oleh karena itu, ketika Duded Ruhiyat menyalurkan bantuan mereka bersepakat untuk menyatukan suara mereka untuk memilih pasangan No. 5 Rieke-Teten sebagai kontrak politik dengan Duded Ruhiyat.

## **Desa Hegarmanah**

Hampir sama dengan Sukarame, dinamika politik bertumpu pada pertarungan perebutan jabatan kepala desa oleh elit politik desa untuk penguasaan program dan bantuan yang diberikan pada desa ini. Berbagai bantuan mulai dari bantuan pemerintah pusat, provinsi, kabupaten telah menjadi isu sentral dalam pengelolaan desa. Pengelolaan bantuan Jamkesmas, Jampersal, BLSM, Rulitahu (Rumah Tidak Layak Huni), kredit Gapoktan (Gabungan Kelompok Tani), bantuan ternak, posyandu, dan infrastruktur desa serta bantuan lainnya telah menimbulkan konflik dan dinamika ditingkat masyarakat dan elit politik desa Hegarmanah.

Penguasaan perangkat desa oleh kelompok inti kepala desa menjadi signifikan. Kepala desa sebelumnya, Didi, mengangkat anaknya, Agus Kusnadi, sebagai sekretaris desa yang memiliki kewenangan strategis terhadap koordinasi dan pengelolaan berbagai bantuan yang disalurkan ke desa. Sebagai sekdes yang memiliki jaringan mengakses bantuan pemerintah ditingkat kecamatan, kabupaten dan provinsi, agus juga telah membangun kelompoknya ditingkat desa. Kelompok tersebut terdiri dari operator bantuan yang terdapat ditingkat RW seperti H.Rofiq dan juga H. Popong pemborong berbagai proyek infrastruktur di desa Hegarmanah. H. Rofiq merupakan tokoh berpengaruh dikampung Ciseupan dan juga merupakan penyalur berbagai bantuan ke desa Hegarmanah terutama kampung Ciseupan. Salah satu bantuan yang disalurkan oleh H. Rofiq adalah bantuan kredit Gapoktan sebesar Rp 100 juta. Dana ini diperoleh setelah H. Rofiq bersama dengan ketua RW Ciseupan

mengikuti pelatihan yang diberikan oleh Kementan atas persetujuan sekdes Hegarmanah. Dana ini kemudian disalurkan pada berbagai kelompok dimasing-masing kampung<sup>60</sup>.

Penyaluran ini macet dan memicu kontroversi ditingkat warga Hegarmanah. H. Rofiq dituduh menyelewengkan sebagian dana tersebut karena tidak semua dana disalurkan pada masing-masing kelompok tani desa tersebut. Penerima dana ini diantaranya adalah kelompok yang dekat dengan H. Rofiq dan kelompok (politik) lain yang mendukung Iyus dalam Pilkades Hegarmanah. Mendapat serangan seperti ini, H. Rofiq juga menyerang balik dengan menyatakan bahwa sebagian besar dana yang disalurkan tersebut macet alias tidak dapat dikembalikan seperti kesepakatan semula. Diantara pemilik kredit macet tersebut adalah ketua BPD Hegarmanah yang berdomisili di kampung Goler dan merupakan pendukung Iyus dalam pilkades Hegarmanah dibulan Desember 2012.

Sebagai sekdes Agus juga memiliki kewenangan atas dana bantuan ke posyandu dan juga sekaligus pembina posyandu didesa Hegarmanah. Agus memiliki hubungan cukup dekat dengan Irma kader PKP kecamatan Bayongbong dan Bu Neng kader senior posyandu Hegarmanah.

Upaya untuk penguasaan atas politik desa juga dilakukan melalui momen elektoral pemilihan kepala desa. Mantan kepala desa dan keluarga berusaha mempertahankan pengaruhnya atas penyelenggaraan pemerintah desa dengan mendorong anak perempuannya, Itje, untuk maju sebagai kandidat kepala desa. Namun, keluarga ini kalah suara dibandingkan dengan kandidat kades lainnya, Iyus.

---

<sup>60</sup>Wawancara H. Rofiq dan Kepala Desa Hegarmanah

Iyus merupakan anak mantan kepala desa beberapa periode sebelumnya dan merupakan pendukung inti Didi pada pilkades periode pertama. Pada pilkades periode pemerintahan Didi kedua Iyus merupakan penantang Didi dan kemudian kalah. Pada pilkades Hegarmanah yang dilaksanakan 9 Desember 2012 akhirnya Iyus bisa memenangkan pertarungan setelah Didi tidak dapat dicalonkan lagi dan memajukan anak perempuannya sebagai calon kepala desa.

Kemenangan Iyus sebagai kepala desa kemudian diikuti dengan perubahan komposisi perangkat kepala desa. Sebagian besar perangkat desa yang diangkat oleh Didi diganti oleh Iyus dengan para pendukungnya pada saat pilkades. Iyus juga mengangkat anaknya sebagai perangkat desa. Dari semua perangkat tersebut hanya Sekdes, Agus Kusnadi, yang tidak diganti karena Agus merupakan PNS yang harus mendapatkan persetujuan Camat dan Pemerintah Kabupaten untuk diganti.

Perubahan konstelasi politik desa juga berdampak terhadap jaringan kader posyandu Hegarmanah. Beberapa bulan pasca kekalahan keluarga Didi dalam pilkades beberapa kader posyandu menyatakan mundur dalam pengelolaan posyandu. Mundurnya beberapa kader posyandu sebelumnya dipicu oleh konflik antara kader senior posyandu bu Neng dengan Iyus, kepala desa terpilih, terkait dengan dana pembangunan gedung posyandu Rp 20 juta di kampung Kiarapayung Wetan<sup>61</sup>. Sebagaimana diketahui, bu Neng merupakan kader posyandu terbaik di kabupaten Garut dan memiliki hubungan sangat dekat dengan istri gubernur Jabar, Netty Heryawan<sup>62</sup>. Konflik pembangunan gedung posyandu terkait dengan keberadaan dana Rp 2 juta untuk pengadaan alkes posyandu yang kurang dapat

---

<sup>61</sup>Wawancara dengan kader posyandu RW 04 Kiarapayung Wetan

<sup>62</sup>Wawancara dengan suami Bu Neng dan beberapa kader posyandu Hegarmanah.

dijelaskan oleh bu Neng. Terkait hal ini, bu Neng menyatakan keluar sebagai kader posyandu dan kemudian diikuti oleh sebagian kader posyandu diberbagai kampung lainnya.

Selain itu, kemenangan Iyus juga didorong oleh dukungan pesantren Al Ijaiyah yang berada dikampung Kiarapayung Kidul. Pesantren ini dipimpin oleh Aceng Maden dan memiliki pengikut yang cukup banyak didesa hegarmanah terutama dikampung Kiarapayung Kidul. Dukungan Aceng Maden ini juga berimbas pada pengangkatan pengikutnya sebagai perangkat desa Hegarmanah. Berdasarkan informasi diketahui bahwa Aceng Maden dan pengikutnya memiliki orientasi politik PPP.

Berbeda dengan Sukarame, Hegarmanah memiliki karakteristik elektoral yang beragam. Desa ini memiliki berbagai kelompok warga yang terafiliasi dengan partai politik tertentu. Sebagai contoh, Pesantren Al Ijaiyah memiliki afiliasi politik dengan PPP. Namun pengaruh politik pesantren ini hanya berada disekitar kampung Kiarapayung Kidul. Sedangkan kepala Desa, Iyus, merupakan kader Golkar dan juga ketua ranting Golkar.

Hegarmanah juga memiliki tokoh PKS yakni Siti Jamilah yang pernah menjadi caleg pada pemilu 2009, tetapi ia tidak lolos sebagai anggota DPRD kabupaten Garut. Selain Siti Jamilah, juga terdapat beberapa keluarga di Cimacan dan Kiarapayun Wetan yang memiliki orientasi politik ke PKS. Keluarga ini masih memiliki hubungan keluarga dengan Siti Jamilah. Selain itu, juga terdapat H. Imron yang juga memiliki orientasi politik dengan PKS. PKS masih belum diterima didesa ini terutama terkait dengan beberapa ajaran wahabi yang ditolak oleh pemuka agama terutama dengan pengikut setia pesantren Al Ijaiyah<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup>Wawancara dengan kepala desa Hegarmanah, warga Kiarapayung Wetan dan Kiarapayung Kulon.

Selain PKS, desa Hegarmanah juga memiliki tokoh yang terkait dengan PAN yang ditunjukkan oleh adanya sekretariat Muhammadiyah dan Persis dikampung Cimacan. Meski demikian kelompok ini dinilai kurang mengakar dimasyarakat. Bahkan kelompok ini justru pecah karena adanya perselisihan keluarga diantara tokoh-tokohnya. Perselisihan ini berimbas pada dukungan politik mereka yang saling menegasikan satu sama lain. Jika salah seorang mendukung parpol atau kandidat tertentu maka tokoh lain akan mendukung kandidat lawannya<sup>64</sup>.

Selain itu, Iyus juga didukung oleh Duded Nuryana untuk membangun lapangan sepakbola didesa ini. Lapangan sepakbola merupakan janji kampanye Iyus pada saat pilkades. Dia akan menghibahkan tanah miliknya untuk dijadikan lapangan sepakbola selama masa kepemimpinannya sebagai kepala desa. Upaya menjadikan tanah menjadi lapangan sepakbola didukung Duded dengan membiayai operasional traktor untuk meratakan tanah menjadi lapangan sepakbola. Selain membantu Iyus membangun lapangan sepakbola, Duded juga ternyata memberikan banyak menyalurkan bantuan bagi desa Hegarmanah. Diantara bantuan tersebut adalah penataan jalan letter "O" dikampung Ciseupan dan juga pembangunan jembatan penghubung kampung Gupitan dan Babakan Cikajar desa Sukarame dan kampung Kiarapayung Wetan desa Hegarmanah. Penyaluran bantuan ini merupakan bagian dari pendekatan politik Duded, karena desa ini menjadi bagian dari dapil IV Garut dimana tercatat sebagai calegnya.

Pada saat penelitian, Hegarmanah sedang memasuki masa rekonsialiasi politik antara kelompok mantan kepala desa yang lama dengan kepala desa terpilih. Rekonsialiasi dipilih oleh Iyus dan kelompok politik lainnya karena memandang masih adanya sisa konflik persaingan politik diantara pendukung kandidat

---

<sup>64</sup>Wawancara dengan Kades dan Sekdes Hegarmanah.

pilkades. Pilihan rekonsiliasi ini nampaknya pilihan logis bagi lyus karena tidak ingin pembangunan desa Hegarmanah terhalangi oleh konflik. Lagipula dia juga belum memiliki kesempatan untuk menggantikan Agus Kusnadi dengan Sekdes baru pilihannya.

## **A. MONOPOLI EKONOMI**

Sebagaimana yang disampaikan sebelumnya bahwa perekonomian Jabar didominasi oleh industri pengolahan. Basis-basis industri terdapat di beberapa kabupaten kota seperti Bekasi, Karawang, Purwakarta dan Bandung. Tidak ada kekuatan ekonomi ditingkat provinsi yang cukup dominan di Jabar. Penguasaan basis-basis industri ini juga ditenggarai tidak memiliki intensi politik yang cukup tegas dalam Pilgub Jabar. Namun demikian, beberapa dari pengusaha ini ditenggarai juga mendukung kandidat lain selain petahana.

Begitu juga ditingkat kabupaten Garut juga industri yang menyerap tenaga kerja yang besar. Para kelompok bisnis lokal ini kurang memiliki kepentingan politik Pilgub Jabar 2013. Mereka juga tidak menjadikan basis usaha untuk memaksa pekerja memilih kandidat atau petahana. Sementara di daerah pedesaan yang masih memiliki sistem ekonomi berbasis agraria. Meski desa memiliki pengusaha yang menguasai perekonomian desa akan tetapi tetap tidak menjadikan mereka memonopoli ekonomi secara keseluruhan. Sebagian dari mereka kurang memiliki intensi politik tingkat provinsi yang kemudian memaksa pekerja yang bekerja diberbagai unit ekonomi mereka untuk memilih petahana atau kandidat lainnya.

Di Sukarame misalnya, terdapat H. Jabali yang memiliki tanah sangat luas dan beberapa unit usaha. Sebagian warga desa Sukarame bekerja disawah atau kebun atau juga menjaga toko H. Jabali dan anaknya. Meski perekonomian desa Sukarame

seungguhnya tidak dimonopoli oleh H. Jabali akan tetapi dia dinilai cukup memiliki pengaruh oleh warga desa. Dalam pilkades H. Jabali juga cukup menggunakan pengaruh tersebut guna memenangkan kandidat yang didukungnya. H. Jabali juga terkadang mengingatkan pekerja atau warga pengikutnya agar memilih kandidat kepala desa. Meski cukup berpengaruh akan tetapi dalam konteks Pilgub Jabar 2013, H. Jabali tidak memiliki kepentingan yang tinggi. Hal ini disebabkan karena dia kurang memiliki akses terhadap bantuan ditingkat provinsi.

Hal yang hampir sama juga terungkap di desa Hegarmanah. Desa ini hampir tidak memiliki warga yang memiliki kekayaan seperti H. Jabali. Kalaupun ada itupun hanya sebatas pada pengusaha lokal dengan kapasitas ekonomi menengah bawah. Warga ini juga tidak memiliki tanah yang cukup luas di Hegarmanah dan menggunakan hal tersebut untuk memobilisir suara warga.

## **B. RELASI ANTAR AKTOR**

### **B.1. KANDIDAT**

Sebagai petahana, Aher memiliki berbagai program untuk menjangkau pemilih yang sangat banyak dan tersebar luas diberbagai kabupaten/kota di Jabar. Selain dana infrastruktur pedesaan dan hibah posyandu, Aher juga menyalurkan bantuan untuk guru honorer dan pesantren diberbagai wilayah di Jabar pada saat menjelang pilgub Jabar.

Petahana nampaknya sadar bahwa pemilih terutama dari kelompok ekonomi menengah bawah (*middle lower*) tersebar didaerah pedesaan. Selain itu, pemilih dipedesaan sebagian besar adalah warga miskin yang sangat bergantung pada pembangunan oleh aparat desa. Selain itu, perilaku memilih masyarakat pedesaan sangat dipengaruhi oleh tokoh berpengaruh yang ada didesa seperti kepala desa dan perangkat

desa serta tokoh masyarakat. Oleh karena itu, sebagai petahana dan sekaligus Gubernur Jabar berusaha menjangkau pemilih dipedesaan dengan menyalurkan bantuan keuangan untuk pembangunan infrastruktur pedesaan melalui pemerintah desa.

Agar program ini dapat menjangkau masyarakat maka BKIP ini didesain secara swakelola dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat ini penting terutama ditujukan agar masyarakat pedesaan mengetahui bahwa program ini berasal dari petahana. Jika masyarakat tahu bahwa program ini berasal dari petahana maka simpati mereka akan mengalir dalam bentuk suara di Pilgub Jabar 2013. Hal ini juga diperkuat karena selama ini desa seringkali sulit mendapatkan bantuan serupa.

Penyaluran dana ini dilakukan dengan melibatkan kepala dan perangkat desa serta tokoh masyarakat. Pelibatan kepala desa ini juga menyiratkan bahwa petahana ingin agar kepala desa dan perangkatnya serta tokoh masyarakat ini akan bersimpati dan akan memobilisir suara dalam Pilgub Jabar 2013. Apalagi proses persiapan program telah melibatkan pemerintah desa disetiap kabupaten/kota pada bulan Desember 2012 atau tiga bulan menjelang pencoblosan Pilgub Jabar 2013. Aher juga telah membuktikan bahwa komitmen menyalurkan bantuan dengan mencairkan sebagian dana Rp 100 juta bagi sebagian desa beberapa hari menjelang pencoblosan tanggal 24 Februari 2013. Rencana pencairan dana BKIP pada saat kampanye dan sebelum pencoblosan telah mendapat sorotan tajam dari kandidat cagub/cawagub lainnya. Mereka mempertanyakan pencairan program ini dan mendesak agar pencairan ditunda pasca pelaksanaan Pilgub Jabar 2013.

Bagi pemerintah desa, bantuan keuangan sebesar Rp 100 juta merupakan sesuatu yang harus mereka dapatkan. Selama ini desa kesulitan mengakses bantuan pada APBD provinsi untuk

membangun infrastruktur desa. Banyak rencana pembangunan desa terhalang hanya karena ketersediaan dana. Kepala desa juga seringkali menghadapi sorotan warganya karena dinilai tidak mampu mengakses bantuan dan membangun desa dengan baik. Tidak ada pengecualian bagi desa apapun untuk tidak mendapatkan bantuan ini. Desa-desa yang telah memenuhi syarat dapat langsung mencairkan dana yang telah ditransfer oleh Pemprov Jabar ke rekening desa masing-masing.

Sedikit berbeda ditunjukkan oleh Hibah Posyandu. Program ini nampaknya berusaha menysasar masyarakat pemilih perempuan terutama yang berada dipedesaan. Petahana nampaknya memahami bahwa ada relasi kuat yang telah terbangun antara kader posyandu dengan ibu-ibu sasaran posyandu. Selama ini, kader posyandu melayani sebagian kebutuhan gizi ibu hamil dan ibu melahirkan. Selain itu, kader posyandu juga telah memberikan pelayanan pemberian gizi tambahan bagi serta penimbangan bagi bayi dan balita didesa. Bahkan, sebagian kader posyandu membantu proses persalinan mereka dibidan, puskesmas atau mengantar ke rumah sakit diperkotaan. Pelayanan ini telah diapresiasi sangat dalam oleh ibu-ibu sasaran posyandu.

Petahana nampaknya berusaha untuk menjangkau kader-kader posyandu sangat banyak dan tersebar luas di Jabar dengan menebarkan bantuan serta membangun jaringan untuk memelihara jaringan ini. Pemeliharaan jaringan ini dilakukan oleh kader-kader PKP disamping tugasnya membantu kader posyandu menjalankan program KIA. Selain PKP, petahana terkesan juga ingin menjangkau jaringan kader posyandu di Jabar melalui pembentukan jaringan kabupaten kota sehat. Seperti yang disampaikan sebelumnya, di Kabupaten Garut jaringan ini dinamakan FGS. Untuk membentuk dan menggerakkan jaringan ini maka dana disalurkan pada masing-masing jaringan Kabupaten/Kota Sehat. Akan tetapi, dalam

perjalanannya dana ini justru diselewengkan dan akhirnya jaringan ini gagal terbentuk terutama di kabupaten Garut. Meski gagal, petahana masih memiliki jaringan PKP untuk menjangkau pemilih ditingkat bawah. Penyaluran danaposyandu juga mengikuti perubahan ini dimana dana langsung ditransfer ke Pokjanal Posyandu ditingkat kecamatan dan Pokja Posyandu ditingkat desa. Forum Kabupaten/Kota sehat sejak tahun 2012 tidak lagi dilibatkan dalam penyalurannya.

### C. OPERATOR

Sebagaimana yang disampaikan dalam kerangka analisis sebelumnya bahwa petahana menggunakan operator sebagai agen yang akan menjembatani dia dengan pemilih. Salah satu kriteria operator yang efektif adalah penyalur bantuan merupakan orang yang dipercaya oleh kedua belah pihak sehingga mampu memanfaatkan bantuan dengan baik untuk memobilisir suara.

Dalam konteks BKIP, dana disalurkan melalui pemerintah desa dan kemudian dikelola secara bersama-sama dengan BPD. Oleh karena itu, kepala dan aparatur desa, ketua LPM dan tokoh masyarakat dapat dinilai sebagai operator<sup>65</sup> penyaluran program atau juga untuk memobilisir suara pemilih ditingkat desa.

Sedikit berbeda dalam penyaluran dana Hibah Posyandu dimana dana awalnya disalurkan melalui Forum Kabupaten/Kota Sehat pada tahun 2011. Namun, karena bermasalah penyaluran dana tidak lagi melalui forum ini. Dana hibah posyandu kemudian disalurkan melalui Pokjanal Kecamatan dan Pokja Desa. Jadi,

---

<sup>65</sup>Peneliti menangkap kesan bahwa petahana berusaha menjadikan aparatur desa dan tokoh masyarakatnya sebagai operator pemenang. Namun, karena hal ini tidak dapat dilakukan secara terang-terangan dan juga mendapat sorotan yang luas akhirnya aparatur desa dan tokoh masyarakat dijadikan operator sepenuhnya. Tidak ada upaya khusus untuk menjadikan mereka menjadi operator pemenang.

masing-masing penyelenggara posyandu mencairkan dana melalui aparat desa. Dalam konteks ini, aparat desa dan kader posyandu dapat dikategorikan sebagai operator petahana. Selain itu, operator petahana juga berasal dari kader PKP yang ditugaskan membantu posyandu mengelola dana hibah dan membantu advokasi mereka terhadap ibu hamil, ibu bersalin dan ibu menyusui.

## **Desa Sukarame**

Sebagaimana disampaikan sebelumnya bahwa desa Sukarame mendapatkan bantuan keuangan infrastruktur desa Rp 100 juta dan juga bantuan operasional posyandu Rp 800 ribu (2011) dan Rp 1 juta (2013) ditingkat posyandu dan desa. Dana bantuan keuangan infrastruktur disalurkan melalui pemerintah desa pada tanggal 22 Februari 2013 (dua hari menjelang pencoblosan pilgub Jabar, 24 Februari 2013) dan kemudian didistribusikan pada masing-masing RW penerima bantuan. Begitu juga dengan posyandu dana disalurkan melalui FGS (2011) dan melalui Pokjanal Posyandu kecamatan (2013).

Di desa Sukarame aparatur desa yang diharapkan menjadi operator petahana dan pemilih tidak berjalan efektif. Meski dana ini disalurkan melalui pemerintahan desa dan LPM akan tetapi mereka ternyata tidak menggunakan informasi penyaluran untuk menggalang dukungan warga sukarame untuk pemenangan petahana. Menurut pengakuan perangkat desa, tidak ada tekanan ataupun imbauan dari petahana atau aparat provinsi agar memenangkan petahana pasca pencairan dana tersebut.

Hal yang terjadi justru sebaliknya, kepala desa justru mobilisasi suara untuk lawan petahana, yakni Rieke-Teten. Tiga lokasi titik penggunaan dana BKIP untuk pembangunan jalan desa dan jalan kampung diketahui bahwa warga tidak mengetahui bahwa dana

pembangunan jalan berasal bantuan Gubernur Jabar. Kalapun ada yang mengetahui itupun jumlahnya terbatas. Sosialisasi serta pengerjaan proyeknya dilaksanakan dua minggu setelah dana cair atau dua minggu setelah Pilgub Jabar 2013. Hal ini membuktikan bahwa kepala desa, aparatur desa dan LPM tidak menggunakan informasi BKIP untuk memobilisir suara warga memilih petahana.

Selain operator yang berasal dari BKIP, operator petahana di desa Sukarame juga berasal dari program Hibah Revitalisasi Posyandu. Operatornya adalah Irma (PKP Kecamatan Bayongbong) dan bu Neni (kader senior posyandu). Irma memang baru dikenal beberapa tahun dikalangan kader posyandu. Meski baru dikenal, Irma memiliki hubungan cukup erat dengan kader senior posyandu Sukarame, bu Neni. Kedekatan ini didukung oleh program pemprov Jabar melalui kegiatan bersama antara kader PKP dan kader senior posyandu seperti Jambore Posyandu di pantai Pangandaran pada bulan Desember 2012. Bu Neni memiliki pengaruh sangat kuat bagi kader posyandu Sukarame karena dinilai telah berpengalaman cukup lama dalam pelayanan posyandu.

Bu Neni merupakan salah satu tokoh yang diajak Irma untuk menggalang dukungan bagi petahana<sup>66</sup>. Sementara itu, bu Neni juga melalui Irma juga telah menjadi pihak yang diajak untuk menggalang dukungan bagi petahana. Namun demikian, pengaruh dua operator masih terbatas dikalangan orang-orang terdekat mereka seperti kader-kader posyandu di Sukarame. Keterbatasan ini terutama disebabkan karena mereka masih kalah pengaruh dari tokoh PDIP yang ada didesa ini. Upaya penggalang dukungan bagi petahan dilakukan secara swadaya

---

<sup>66</sup>Berdasarkan wawancara dengan Bu Neni diketahui bahwa beliau diminta membuat daftar warga Sukarame yang akan mendukung Aher dalam Pilgub Jabar 2013.

oleh dua operator ini. Tidak ada dana program revitalisasi posyandu digunakan dalam upaya ini.

Desa Sukarame juga memiliki kader dan simpatisan PKS yang mendukung petahana. Mereka merupakan sebagian warga kampung Gudang yang terdiri dari beberapa keluarga. Seperti dua operator sebelumnya, jumlah dan ruang gerak mereka terbatas dikalangan keluarga dan kelompok pengajian. Mereka juga tidak memiliki akses dalam pengelolaan dana BKIP dan program Revitalisasi Posyandu. Oleh karena itu, upaya kampanye dan penggalangan dukungan dari mereka bagi petahana juga dinilai kurang efektif.

### **Desa Hegarmanah**

Sama seperti desa Sukarame, pihak yang dapat dikategorikan sebagai operator pemenang petahana adalah kelompok kader posyandu, PKP, simpatisan PKS, perangkat desa serta jaringan parpol pendukung petahana non PKS. Diantara kelompok tersebut hanya PKP dan kelompok kader posyandu yang mendapatkan bantuan dana publik dari Pemprov Jabar. Selain mendapatkan bantuan hibah posyandu di Kiarapayung Wetan juga mendapatkan bantuan dana Rp 20 juta untuk pembangunan gedung posyandu. Sementara Kepala desa dan perangkat desa dikategorikan operator yang berasal dari BKIP. Sementara jaringan parpol lainnya seperti pesantren Al-Ijaiyah juga menggalang dukungan bagi petahana namun dengan alasan karena petaha didukung oleh parpol yang menjadi afiliasi politik mereka.

Operator lain seperti kader PKS yang berdomisili di Hegarmanah juga memanfaatkan isu dana posyandu untuk mempengaruhi pemilih Hegarmanah terutama para kader dan ibu dampingan posyandu. Jaringan PKP Bayongbong dimotori Irma bersama kader senior posyandu Hegarmanah, bu Neng misalnya, berusaha

menggalang dukungan dari kader posyandu dan ibu sasaran posyandu. Sama seperti di Sukarame, Irma juga meminta daftar kerabat, keluarga dan tetangga yang akan memilih pasangan Aher-Deddy dalam pilgub.

Upaya bu Neng membawa kelompok kader posyandu memilih Aher-Deddy dilakukan pasca jambore posyandu di Pangandaran. Meski upaya ini tidak secara langsung disampaikan akan tetapi Bu Neng selalu menyiratkan untuk memilih Aher dalam setiap interaksi dengan kader posyandu Hegarmanah<sup>67</sup>. Selain ajakan dari kader senior, kader PKS dikampung Cimacan (Nur Jamilah) juga aktif mengajak ibu-ibu untuk memilih Aher. Kader PKS didesa ini juga aktif melakukan pendekatan *door to door* ke warga. Kader ini juga menggunakan informasi bantuan hibah posyandu sebagai bahan untuk mempengaruhi kader. Bahkan, kader posyandu dijanjikan akan digaji jika memilih pasangan Aher-Deddy.

Meski kader posyandu telah direkrut menjadi PKP desa melalui Jambore Posyandu di Pangandaran, nampaknya mereka belum berani secara terbuka untuk mengkampanyekan Aher-Deddy. Mereka hanya menyampaikan kampanye kepada kader atau ibu sasaran posyandu yang dinilai cukup dekat. Beberapa kader posyandu juga mengikuti pola ini yang hanya mengajak ibu sasaran posyandu yang dinilai cukup dekat dengan mereka. Selain isu posyandu, kader PKS juga melakukan kampanye dengan mengangkat isu pendidikan gratis sampai ditingkat SMA/SMK. Hal ini terungkap dari pengakuan warga dan tokoh masyarakat.

Meski kampanye oleh kader PKS ini tidak menggunakan dana publik akan tetapi mereka menggunakan isu bantuan sebagai bentuk kepedulian Aher pada masyarakat. Mereka menyatakan

---

<sup>67</sup>Wawancara dengan kader posyandu di RW 3 Kiarapayung Kulon.

bahwa dana tersebut ada karena perhatian pak Aher dan akan ditingkatkan jika pak Aher terpilih kembali.

Sementara itu, terkait dengan operator yang berasal dari BKIP tidak menggunakan bantuan ini sebagai bahan kampanye oleh operator pemenangan Aher-Deddy. Operator perangkat desa juga tidak berusaha menggalang dukungan serta mobilisasi suara warga bagi petahana<sup>68</sup>. Hal ini terjadi karena dana tersebut dicairkan dua hari menjelang hari pencoblosan. Selama pengurusan proposal juga tidak ada ajakan dari timses Aher untuk memanfaatkan dana tersebut untuk pemenangan. Pengurusan dana infrastruktur pedesaan desa Hegarmanah dilakukan oleh Agus Kusnadi. Agus memang menangkap bahwa dana ini terkait dengan visi dan kampanye Aher untuk membangun infrastruktur pedesaan.

Meski tidak ada upaya pemenangan Aher yang dilakukan oleh Agus akan tetapi jaringan politik keluarganya cenderung mendukung Aher-Deddy. Di Ciseupan misalnya kedekatannya dengan H. Rofiq digunakan untuk mengkampanyek Aher-Deddy. Begitu juga dengan jaringannya di kampung Cimacan serta kedekatannya dengan kader PKP. Agus merupakan salah satu pembina kader posyandu di Hegarmanah.

Selain itu, operator pemenangan Aher di desa Hegarmanah berasal dari jaringan pesantren Al-Ijaiyah. Pesantren ini sebelumnya diinformasikan akan mendapatkan bantuan Rp 100 juta bagi dari Aher. Akan tetapi bantuan tersebut tidak terwujud bahkan pasca pilgub Februari 2013. Namun demikian, Aher-Deddy merupakan pasangan yang didukung oleh PPP yang juga merupakan afiliasi politik pesantren ini maka beberapa pengikut setia pesantren yang berada di RW 03 juga menjadi operator pemenangan pasangan ini. Operator yang berasal dari

---

<sup>68</sup>Wawancara warga Kiarapayung Wetang.

pengikut pesantren ini tidak mendapatkan dana publik seperti bantuan keuangan infrastruktur atau hibah posyandu. Upaya kampanye mempengaruhi pemilih dilakukan karena mendukung kandidat yang didukung oleh partai politik mereka.

## **D. ANALISIS OPERATOR**

Dua bantuan Pemprov Jabar telah memunculkan operator untuk kampanye dan menggalang dukungan warga di dua desa ini. Operator ini memang dipandang berpengaruh di dua desa. Kepala desa dan perangkatnya serta LPM merupakan tokoh sangat penting bagi warga desa. Begitu juga dengan kader senior posyandu ataupun kader biasa juga cukup dipandang warga di dua desa ini.

Namun demikian, kerja kampanye dan pemenangan dua operator ini kurang efektif dan tidak maksimal. Kepala desa, perangkat desa dan LPM kurang mendapatkan instruksi atau ajakan dari petahana ataupun tim suksesnya memanfaatkan dana BKIP untuk menggalang dukungan suara tersebut. Kalaupun ada kampanye itu pun sebatas kesan yang diterima oleh operator ini. Begitu juga dengan pencairan dana sesaat sebelum pencoblosan juga tidak memberikan dorongan bagi mereka untuk memobilisasi warga. Mereka tidak terlalu khawatir bahwa perolehan suara petahana akan berdampak terhadap penyaluran BKIP.

Sedikit berbeda dengan Hibah Posyandu dimana operator memang telah berjalan dengan baik namun pada kelompok terbatas, kader posyandu. Operator pada kelompok ini seperti PKP ataupun kader senior posyandu telah dipercaya oleh timses untuk menggalang dukungan bagi petahana. Mereka juga memanfaatkan hibah posyandu untuk meraih simpati kader posyandu. Namun demikian, ruang gerak operator ini terbatas pada kader posyandu saja. Mereka tidak dapat memperluas

pengaruh pada ibu-ibu sasaran posyandu meski mereka memiliki relasi yang cenderung klientelistik. Hal ini terjadi karena mereka terhalang karena dinamika politik lokal seperti di desa Sukarame. Sementara didesa Hegarmanah, konflik antara kader senior posyandu dan perangkat desa juga menghalangi efektifitas kerja operator ini.

## **E. PEMILIH**

Program BKIP dan Hibah Revitalisasi Posyandu kurang dikenal oleh sebagian masyarakat. BKIP hanya diketahui oleh perangkat desa dan warga yang memiliki hubungan kedekatan dengan perangkat desa tersebut. Begitu juga dengan bantuan revitalisasi posyandu hanya diketahui oleh kader posyandu, perangkat desa serta sebagian ibu sasaran posyandu. Namun demikian, program petahana yang lain seperti pendidikan gratis cukup dikenal luas oleh pemilih.

Bagi pemilih didua desa ini program bantuan posyandu dipersepsikan sebagai bentuk perhatian petahana terhadap kader posyandu dan ibu-ibu hamil. Selama ini belum ada pemimpin ditingkat kabupaten dan provinsi yang mendukung kegiatan posyandu. Oleh karena itu, ketika pemprov Jabar menjalankan program ini mereka sangat mengapresiasinya. Begitu juga dengan program pendidikan gratis yang diselalu disampaikan oleh Aher, kader PKS dan tim pemenang juga telah mendapat tempat dihati masyarakat. Mereka selama ini cukup terbebani oleh biaya pendidikan yang dipungut oleh sekolah.

Tidak ada ungkapan dari pemilih -terutama didua desa penelitian- bahwa mereka terpaksa memilih Aher-Deddy. Mereka juga tidak melihat bahwa Aher-Deddy adalah pasangan kuat, memiliki sifat dermawan atau juga bagian dari upaya

mereka merebut sumberdaya publik yang selama ini dikuasai oleh Aher sebagai Gubernur Jawa Barat.

## **Pemilih Desa Sukarame**

Pemilih desa Sukarame dapat dikatakan kurang memiliki informasi terkait dengan program kampanye petahana. Sebagian besar warga desa ini kurang mengetahui bahwa bantuan infrastruktur pedesaan sebesar Rp 100 juta merupakan bantuan yang berasal dari Aher. Begitu juga dengan program revitalisasi posyandu hanya diketahui oleh kalangan terbatas kader posyandu. Meski dikenal terbatas, namun program revitalisasi posyandu ini cukup mendapat apresiasi dari kalangan kader posyandu. Mereka menilai Aher berbeda dari pemimpin yang lain karena peduli terhadap kader dan kegiatan posyandu.

Beberapa program Aher yang cukup dikenal luas dikalangan warga Sukarame adalah program sekolah gratis. Warga menyambut baik program kampanye ini. Namun demikian, jaringan klientelistik yang telah dibangun oleh kader PDIP selama ini didesa Sukarame lebih menentukan pilihan mereka dalam Pilgub Jabar.

Seperti yang disampaikan sebelumnya, Sukarame merupakan basis PDIP yang juga mencalonkan pasangan lain yakni, Rieke-Teten. Bagi mereka memilih Rieke-Teten berarti mendukung politisi PDIP, Duded Ruhiyat, yang telah membantu mereka selama ini. Hubungan pemilih dengan Duded yang juga merupakan tokoh Sukarame ini telah berlangsung lama dan cukup dalam. Duded juga telah banyak membantu warga diberbagai kampung Sukarame. Oleh karena itu, mendukung dan memilih Rieke-Teten berarti mendukung atau membalas kebaikan hati Duded pada mereka.

Jumlah pemilih terdaftar Sukarame dalam Pilgub Jabar 2013 sebanyak 2.672 orang. Dari total pemilih terdaftar tersebut setengahnya atau 50,9 persen merupakan pemilih laki-laki, sisanya 49,1 persen adalah pemilih perempuan. Tingkat partisipasi memilih dalam Pilgub Jabar mencapai 68,3 persen. Tingkat partisipasi tertinggi berasal dari pemilih perempuan sebanyak 74,8 persen dan pemilih laki-laki sebesar 62,1 persen. Berdasarkan TPS maka TPS 1, 2 dan 5 yang masing-masing terdapat di kampung Cilimus Kaler dan Wetan serta dikampung Cihanjavar memiliki tingkat partisipasi memilih terbesar yakni sebesar 72,4 persen, 71,2 persen dan 73,1 persen. Tiga TPS ini merupakan TPS penyumbang suara terbesar pasangan Rieke-Teten di Sukarame. Khusus TPS 1 dan 2 merupakan TPS yang berada dikampung dimana sebagian besar warganya adalah kader dan simpatisan PDIP.

Seperti yang disampaikan sebelumnya, bahwa Sukarame merupakan basis suara PDIP dalam berbagai kontestasi elektoral. Hal ini juga terbukti dalam perolehan suara pasangan Rieke-Teten. Dalam pilgub Jabar 2013, pasangan ini meraih suara tertinggi dengan perolehan suara 1.050 atau 58,9 persen dari 1.783 total suara. Sementara pasangan Aher-Deddy hanya memperoleh 252 suara atau 21,0 persen suara. Pasangan lain, Dede-Lex, Yance-Tatang, dan Dikdik-Toyib masing-masing hanya mendapatkan suara sebesar 14,1 persen, 5,1 persen dan 0,8 persen.

Tabel : Perolehan Suara Pasangan Kandidat Pilgub Jabar 2013 Desa Hegarmanah Menurut TPS

		Pasangan					Jumlah	
		1	2	3	4	5		
		Dikdik - Cecep	Yance- Tatang	Dede- Lex	Aher- Deddy	Rieke- Teten	%	
TPS 1 (RW 01)	Jumlah	1	4	43	41	227	316	
	%	0.3	1.3	13.6	13.0	71.8	100.0	
TPS 2 (RW 02)	Jumlah	0	10	30	76	227	343	
	%	0.0	2.9	8.7	22.2	66.2	100.0	
TPS 3 (RW 03)	Jumlah	2	30	54	83	96	265	
	%	0.8	11.3	20.4	31.3	36.2	100.0	
TPS 4 (RW 04)	Jumlah	6	30	58	68	179	341	
	%	1.8	8.8	17.0	19.9	52.5	100.0	
TPS 5 (RW 05)	Jumlah	2	9	22	42	292	367	
	%	0.5	2.5	6.0	11.4	79.6	100.0	
TPS 6 (RW 06)	Jumlah	4	8	45	65	29	151	
	%	2.6	5.3	29.8	43.0	19.2	100.0	
Jumlah	Jumlah	18	118	318	473	1,356	2,283	
	%	0.8	5.2	13.9	20.7	59.4	100.0	

Pasangan Rieke-Teten meraih suara tertinggi di TPS 5 yakni sebanyak 292 suara atau 79,6 persen dibanding suara di TPS lainnya. TPS 5 berada di RW 05 yang sebelumnya telah mendapatkan bantuan sumur bor dan distribusi air bersih. Ketua dan sebagian besar warga di RW ini telah membuat kontrak

politik dengan politisi PDIP untuk memobilisasi suara bagi pasangan Rieke-Teten. Pasangan ini juga menang di TPS 4 yang terdapat di RW 04 juga yang mendapatkan bantuan jembatan penghubung antara Gupitan dan Cikajar dengan desa Hegarmanah. Sementara itu, perolehan suara Rieke-Teten jauh lebih tinggi di TPS 1 dan TPS 2 yang terdapat di RW 01 dan RW 02 yang merupakan basis PDIP.

Pasangan Rieke-Teten meraih suara terendah di TPS 6 yang berlokasi di RW 06, kampung Batara. Kampung ini memang tidak mendapatkan intervensi dan bantuan dari politisi PDIP. Sebaliknya, kampung ini justru mendapatkan bantuan dan dana dari timses Aher-Deddy<sup>69</sup>.

Perolehan suara ini juga membuktikan bahwa mobilisasi suara oleh operator pemenangan timses Aher, baik oleh PKP dan kader senior posyandu, hanya terjadi dikalangan kader posyandu. Meski sebagian besar kader posyandu Sukarame terpengaruh memilih Aher-Deddy Mizwar akan tetapi pengaruh tersebut tidak sampai ibu-ibu kelompok sasaran mereka<sup>70</sup>. Sebagian ibu bersalin yang didampingi kader poyandu mengakui layanan posyandu dan pendampingan kader ketika bersalin. Akan tetapi, mereka dalam pilgub jabar 2013 pilihan suara tetap sesuai dengan keinginan mereka dan masyarakat dikampung tersebut. Kader juga tidak mengarahkan mereka untuk memilih Aher-Deddy.

---

<sup>69</sup> Hasil wawancara dengan Sekdes Sukarame

<sup>70</sup> Selain melakukan kegiatan 5 meja, kader posyandu juga mendampingi ibu hamil bersalin di bidan dan fasilitas kesehatan. Kegiatan ini merupakan tugas kader dan dilakukan secara sukarela. Tidak jarang kader posyandu harus menanggung biaya transportasi dan makan dari biaya sendiri ketika mengantar ibu hamil melahirkan dirumah sakit Garut. Bahkan pernah kejadian mereka hanya memakan permen untuk mengatasi rasa lapar ketika mereka tidak punya uang untuk membeli makanan dan ibu hamil juga berasal dari keluarga miskin.

Sementara itu, pemilih di desa Cihanjavar yang juga sasaran kader posyandu dikampung ini menyatakan hal serupa. Mereka tetap memilih Rieke-Teten meski berbeda pilihan dengan kader posyandu yang telah membantu persalinan mereka di rumah sakit. Alasan memilih Rieke-Teten karena telah ada kesepakatan seluruh warga untuk memilih Rieke-Teten.

Hal yang sama juga terjadi pada keluarga dampingan kader posyandu di Gudang. Meski telah dibantu mengurus pengobatan akan tetapi keluarga ini tetap memilih Rieke-Teten. Mereka menghormati dan menghargai bantuan yang diberikan oleh kader posyandu akan tetapi dalam Pilgub mereka tetap memilih Rieke-Teten<sup>71</sup>. Bagi warga Cilimus yang merupakan basis utama PDIP di Sukarame, pilihan pada pasangan Rieke-Teten merupakan kewajiban sebagai simpatisan dan kader PDIP. Mereka selama ini sering mendapatkan bantuan serta memiliki kedekatan erat dengan tokoh dan kader PDIP.

### **Desa Hegarmanah**

Pemilih Hegarmanah merupakan pemilih islam tradisional yang kuat. Hal ini dibuktikan dengan perolehan suara yang cukup besar yang diraih oleh kandidat yang berasal dari kalangan pesantren sekitar kecamatan Bayongbong seperti Sirojul Munir atau petahana Bupati Garut Agus Hamdani yang juga berasal dari kelompok pesantren. Desa Hegarmanah memiliki dua pesantren dimana salah satu yang terbesar adalah pesantren Al Ijajyah. Aher pernah menyampaikan bahwa pemprov Jabar akan memberikan bantuan pada pesantren di Jabar sebesar Rp 100

---

<sup>71</sup>Wawancara dengan Ibu Anis pedagang di pasar Cilimus. Suaminya memiliki tumor dikepala dan dibantu oleh kader posyandu, Jajang, berobat sampai ke RS Hasan Sadikin Bandung.

juta. Namun sampai Pilgub berakhir tidak satupun pesantren di desa ini yang mendapat bantuan tersebut.

Hegarmanah memiliki pemilih terdaftar dalam Pilgub Jabar 2013 sebanyak 3.085 pemilih. Setengah diantaranya merupakan pemilih laki-laki (1.549) dan setengahnya lagi adalah pemilih perempuan (1.536). Tingkat partisipasi memilih Hegarmanah dalam Pilgub Jabar 2013 cukup rendah yakni 64,1 persen atau hanya 1.978 saja diantara 2.085 pemilih terdaftar yang menggunakan hak pilihnya. Partisipasi memilih perempuan jauh lebih tinggi dibanding dengan partisipasi memilih laki-laki. Tingkat partisipasi memilih perempuan mencapai 70,8 persen sedangkan memilih laki-laki hanya 57,6 persen. Tingkat partisipasi memilih perempuan tertinggi ada di TPS 06 dengan partisipasi mencapai 79,9 persen dan tingkat partisipasi terendah ada di TPS 01 56,7 persen. Tingginya tingkat partisipasi memilih perempuan di TPS 06 juga sejalan dengan banyaknya partisipasi pemilih di TPS ini dibandingkan dengan RW lainnya.

Perolehan suara Aher-Deddy di desa Hegarmanah berbeda dengan perolehan suara pasangan ini di desa sukrame. Meski dua desa ini mendapatkan jenis dan jumlah bantuan sama akan tetapi memiliki perolehan suara Aher-Deddy berbeda. Didesa Hegarmanah pasangan ini meraih suara sebanyak 1.232 atau 50.7 persen dari total suara sebanyak 2.431 suara. Suara tersebut terbanyak diperoleh dari TPS 6, TPS 4 dan TPS 2 masing-masing berada di RW 06 (Ciseupan), RW 04 (Cimacan) dan RW 02 (Kiarapayung Kulon).

Sementara pasangan Rieke-Teten hanya meraup suara sebesar 510 atau 21 persen dari total suara. Perolehan suara pasangan ini sedikit diatas pasangan Dede-Lex yang mendapat suara sebanyak 439 suara atau 18,1 persen suara. Perolehan suara

Aher-Deddy dan Rieke-Teten cukup berimbang di TPS 3 yang berada di RW 03 Kiarapayung Wetan.

		Pasangan Kandidat					Jumlah dan %
		1	2	3	4	5	
		Dikdik-Cecep	Yance-Tatang	Dede-Lex	Aher-Deddy	Rieke-Teten	
<b>TPS 1 (RW 01)</b>	Jml	5	39	64	130	55	293
	%	1.7	13.3	21.8	44.4	18.8	100.0
<b>TPS 2 (RW 02)</b>	Jml	5	26	37	192	73	333
	%	1.5	7.8	11.1	57.7	21.9	100.0
<b>TPS 3 (RW 03)</b>	Jml	4	29	47	116	109	305
	%	1.3	9.5	15.4	38.0	35.7	100.0
<b>TPS 4 (RW 04)</b>	Jml	8	14	58	175	43	298
	%	2.7	4.7	19.5	58.7	14.4	100.0
<b>TPS 5 (RW 05)</b>	Jml	3	31	93	142	49	318
	%	0.9	9.7	29.2	44.7	15.4	100.0
<b>TPS 6 (RW 06)</b>	Jml	3	29	43	234	75	384
	%	0.8	7.6	11.2	60.9	19.5	100.0
<b>JML</b>	Jml	36	213	439	1.232	510	2.431
	%	1.5	8.8	18.1	50.7	21.0	100.0

Sumber : KPPS Kecamatan Bayongbong, Garut.

Di TPS 6 terdapat jaringan politik keluarga mantan kepedes Didi yakni H. Rofiq<sup>72</sup>. Soliditas warga Ciseupan nampaknya cukup terbukti dengan banyaknya suara Aher-Deddy dikampung ini. Begitu juga dengan TPS 4 di RW 04 yang memiliki operator dari PPP dan PKS terbukti juga mendapat suara signifikan (58,7 persen). Hal menarik adalah perolehan suara Aher-Deddy dan

<sup>72</sup>Hasil wawancara dengan Kepdes Hegarmanah. "Agus Kusnadi adalah H. Rofiq. H. Rofiq adalah Agus Kusnadi. Dua orang ini sangat berhubungan erat".

Rieke-Teten cukup berimbang di TPS 3 RW 03 yang merupakan basis pesantren Al-Ijaiyah. Nampaknya ada kekecewaan dikalangan pengikut pesantren Al-Ijaiyah. Belum ada konfirmasi kuat dari kalangan internal pesantren apakah ada upaya diam tidak mendukung Aher terkait dengan realisasi bantuan yang disampaikan ke pesantren<sup>73</sup>.

Seperti disampaikan sebelumnya, terdapat beberapa kelompok operator pemenangan Aher di Hegarmanah. Suara kelompok perempuan dikelola oleh PKP, Kader senior posyandu, sebagian kader posyandu serta didukung oleh kelompok kader dan simpatisan kader posyandu. Berdasarkan wawancara dengan warga dan kader posyandu terdapat tiga alasan memilih Aher, pertama Aher telah memberikan bantuan bagi posyandu. Sebelumnya tidak ada kepala daerah yang perhatian pada posyandu.

Kedua, Aher mengkampanyekan sekolah gratis sampai tingkat SMA/SMK. Bagi warga Hegarmanah tingginya biaya pendidikan merupakan beban berat. Oleh karena itu, ketika Aher-Deddy mengkampanyekan sekolah gratis sampai SMA/SMK mereka menyambut dengan baik. Apalagi kampanye ini juga disampaikan oleh kader PKS yang berada didesa mereka.

Ketiga adalah faktor popularitas Deddy Mizwar yang cukup mendapat simpati dari masyarakat. Masyarakat mendukung pasangan Aher-Deddy karena terkesan dengan sinetron Para Pencari Tuhan yang dibintangi dan disutradarai oleh Deddy Mizwar.

---

<sup>73</sup> Meski tidak konfirmasi apakah pesantren menggerakkan pengikutnya mendukung Aher, akan tetapi berdasarkan wawancara dengan pengikut diketahui bahwa pesantren ini kecewa karena informasi bantuan Aher untuk pesantren ini tidak terealisasi.

## F. ANALISIS PEMILIH

Karakteristik pemilih Pilgub Jabar 2013 di dua desa menunjukkan hal berbeda. Sebagian besar pemilih didesa Sukarame cukup atuh atas dorongan pilihan yang disampaikan oleh tokoh berpengaruh didesa ini (patron). Tokoh-tokoh ini dinilai telah membangun hubungan klientelistik cukup lama melalui berbagai bantuan yang telah diberikan pada masing-masing kampung. Sebagai contoh adalah bantuan sumur bor dan jalan lingkungan di Cihanjavar serta jembatan penghubung dua desa di kampung Gupitan.

Pemilih Sukarame maupun nampaknya tidak melihat atau mempertimbangkan manfaat BKIP ketika memilih dalam Pilgub Jabar. Hal tersebut terjadi karena informasi bantuan belum sepenuhnya dimiliki warga. Oleh karena itu, bantuan ini dinilai tidak berpengaruh terhadap pilihan suara warga. Warga memilih sesuai dengan arahan tokoh desa yang telah memiliki pilihan kandidat tertentu. Warga memilih pasangan kandidat sesuai dengan arahan tokoh masyarakat dengan harapan kemenangan tersebut semakin meningkatkan bantuan ke kampung mereka. Hal ini juga telah dibuktikan dengan bantuan-bantuan yang diberikan selama ini oleh tokoh desa Sukarame tersebut.

Namun demikian, kader posyandu Sukarame memiliki pertimbangan berbeda. Sebagian besar kader posyandu memilih petahana karena dinilai memiliki perhatian dengan pelayanan posyandu yang mereka berikan selama ini. Mereka juga telah merasakan manfaat bantuan ini melalui pembiayaan kapasitas dan ketrampilan pelayanan posyandu dan juga bantuan operasional bagi masing-masing kader. Mereka memandang bahwa jika petahana tidak terpilih kembali maka bantuan serupa tidak akan datang kembali. Mereka memilih kandidat berbeda dengan arahan tokoh sukarame ataupun tokoh dikampung mereka karena hanya petahana yang memiliki

program yang peduli dengan posyandu sementara kandidat yang lainnya tidak memperhatikan sama sekali.

Fenomena yang hampir sama juga terjadi di Hegarmanah. Kepala desa dan tokoh masyarakat (patron) kurang memiliki afiliasi yang kuat pasca pemilihan kepala desa. Tidak adanya arahan dari patron telah membuat mereka cukup bebas memilih pasangan kandidat sesuai dengan persepsi mereka sendiri. Mereka tidak mengetahui informasi BKIP dan tentu saja tidak menggunakannya dalam memilih. Pertimbangan memilih tidak didasarkan pada pertimbangan manfaat dan konsekuensi pilihan atau suara terhadap akses bantuan tersebut dimasa datang. Bagi mereka suara mereka tidak akan berpengaruh banyak terhadap bantuan yang akan datang ke desa ataupun bagi kehidupan mereka.

Bagi sebagian kader posyandu, hibah posyandu merupakan bentuk perhatian petahana pada posyandu. Perhatian yang selama ini tidak didapatkan dari pimpinan pemprov atau bupati. Mereka merasakan manfaat hibah posyandu dimana penyelenggaraan pelayanan KIA menjadi lebih baik. Mereka juga memiliki biaya operasional untuk mendampingi ibu bersalin dipuskesmas dan rumah sakit. Kemenangan petahana menentukan juga keberlanjutan program revitalisasi karena kandidat lain dinilai tidak memiliki tingkat perhatian lebih tinggi dari petahana.

## **IV. INSTRUMENTAL**

### **A. MONITORING**

Petahana telah membangun infrastruktur politik melalui PKP. Kader PKP ini telah memainkan peran ganda, mendampingi kader posyandu terkait dengan pelayanan posyandu sekaligus

mengkampanyekan kader atau kandidat yang didukung PKS dalam berbagai elektoral. Pendekatan yang mereka lakukan lebih banyak dilakukan *face to face* dan pendekatan personal serta menggunakan pendekatan simbolik untuk memastikan suara pada petahana.

Seperti yang dilakukan oleh Irma pada bu Neni kader posyandu Sukarame dengan meminta daftar nama tetangga, kerabat atau kader posyandu yang akan memilih petahana merupakan salah satu bentuk monitoring. Daftar nama inilah yang kemudian menjadi tolak ukur perolehan suara disuatu desa. Selain itu, tidak ada instrumen sanksi yang dimiliki oleh kader PKP untuk diberikan pada kader posyandu karena tidak memilih petahana atau gagal mempengaruhi ibu sasaran posyandu atau kerabata dan tetangga.

## **B. LUASNYA DAERAH PEMILIHAN**

Seperti telah disampaikan dalam konteks ke daerahan bahwa Jabar memiliki daerah yang luas. Luasnya disertai tingginya sebaran penduduk mengakibatkan tingginya sumberdaya yang harus dialokasikan oleh petahana dan tim sukses untuk menjangkau daerah ini. Jika petahana berkampanye setiap hari, maka petahana membutuhkan waktu satu bulan untuk dapat mengisi kampanye pada satu hari pada masing-masing 26 kabupaten/kota. Hal ini jelas tidak mungkin apalagi petahana juga tidak akan mendapatkan cuti sejumlah hari tersebut karena masih memiliki kewajiban memenuhi dan melaksanakan tugas sebagai Gubernur Jabar.

Dengan demikian, PKP yang akan menjadi motor kampanye petahana diseluruh kabupaten/kota tersebut. Mereka telah dibekali dengan biaya operasional perbulan yang didanai dari APBD Jabar. Akan tetapi, tetap saja jumlah mereka tidak

mencukupi dibandingkan dengan TPS dan pemilih yang tersebar pada pelosok desa.

### C. JENIS BANTUAN

Bantuan Keuangan Infrastruktur Perdesaan dapat dikategorikan sebagai *public goods*. Bantuan ini dapat diakses oleh siapapun warga desa tanpa melihat preferensi politiknya. Penyaluran bantuan pada dua desa, Sukarame dan Hegarmanah menunjukkan bahwa petahana tidak mempertimbangkan preferensi politik pemilih di dua desa ini dalam mencairkan bantuan tersebut. Seluruh desa akan memperoleh bantuan keuangan untuk infrastruktur desa meski petahana kalah ditempat tersebut. Petahana nampaknya hanya mengejar simpati pemilih yang dimobilisir oleh aparatur desa karena berharap mendapatkan bantuan Rp 100 juta ini. Implementasi program di tahun 2013 ini nampaknya juga kurang tepat karena dengan mudah disorot oleh lawan petahana dalam Pilgub 2013.

Sementara Hibah Posyandu juga dapat dikategorikan sebagai *public goods* yang dapat dinikmati oleh seluruh kader posyandu tanpa memandang preferensi politiknya dalam Pilgub 2013. Tidak ada diskriminasi terhadap posyandu yang telah memenangkan atau mengalahkan kandidat di TPS dimana posyandu tersebut berada. Penyaluran bantuan Hibah Posyandu lumayan efektif meraih suara dari kalangan perempuan dan kader posyandu karena dilakukan sejak-jauh hari. Hubungan yang telah terbentuk antara kader posyandu yang direkrut karena adanya program perekrutan kader posyandu yang dibiayai oleh Pemprov sejak tahun 2011. Penyaluran dana yang dilakukan sejak beberapa tahun sebelum pilgub telah mampu meraih simpati beberapa kader posyandu.

Namun demikian, meski bantuan Hibah Posyandu *public goods* akan tetapi dampaknya hanya pada kalangan kader posyandu

saja. Bantuan ini tidak berdampak pada pemilih perempuan sebagaimana awal program ini disusun.

## **D. KESIMPULAN JABAR**

Gubernur Jabar, Ahmad Heryawan, kembali maju dalam Pilgub Jabar. Kali ini dia berpasangan dengan Dedy Mizwar dan melawan 4 pasang kandidat lain. Satu diantara empat pasang kandidat tersebut adalah wakil Gubernur Jabar, Dede Jusuf, yang juga merupakan pasangan Aher ketika pilgub Jabar 2009.

Sebagai petahana Aher memiliki banyak kelebihan dari kandidat lain yakni memiliki kewenangan menyusun dan mengimplementasi program dan anggaran publik untuk wilayah Jabar. Banyak program dan anggaran sebagai pemprov yang dapat diarahkan untuk pemenangan Pilgub Jabar 2013. Program tersebut antara lain seperti bantuan bagi Guru Honorer, bantuan untuk Pesantren, pembangunan jalan, dan lain sebagainya. Diantara bantuan tersebut, terdapat dua bantuan yang menarik dicermati, yakni Bantuan Keuangan Infrastruktur Perdesaan dan Hibah Posyandu. Dua bantuan ini bernilai sangat besar dan ditujukan bagi seluruh desa dan posyandu di Jabar.

Penelitian mengkaji apakah dua bantuan ini efektif memobilisir suara bagi petahana dalam Pilgub Jabar 2013? Pertanyaan ini dijawab dengan menggunakan kerangka analisis yang terdiri dari tiga aspek yakni struktural, relasi politikus-pemilih dan aspek instrumental. Penelitian dilakukan dengan menggunakan metodologi etnografi dan berlokasi di dua desa, Hegarmanah dan Sukarame, kecamatan Barongbong Kabupaten Garut.

### **Tiga aspek ini dikaji dan maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut :**

Terdapat struktur dimana petahana tidak dapat melakukan monopoli politik atas akses sumber daya publik baik ditingkat Provinsi maupun di Kabupaten/Kota. Hal ini terjadi karena petahana dan jaringan politiknya tidak sepenuhnya menguasai infrastruktur politik ditingkat provinsi dan apalagi ditingkat kabupaten/kota. Begitu juga dengan penguasaan ekonomi dimana kandidat dan jaringan politiknya tidak memiliki penguasaan luas atas sumberdaya ekonomi di Jabar. Ketidakmampuan menguasai politik dan ekonomi telah menyebabkan berkurangnya kemampuan petahana untuk mendikte warga agar memilih dia melalui penyaluran dua program bantuan.

Bantuan hibah keuangan untuk infrastruktur pedesaan tidak efektif memobilisir suara pemilih. Hal ini terjadi karena bantuan ini tidak mampu membentuk relasi yang kuat antara petahana dan pemilih. Bantuan ini tidak mampu mendiskriminasi pemilih berdasarkan pilihan politiknya serta memberikan sanksi bagi pemilih yang tidak taat pada patron (petahana). Kepala desa dan perangkatnya serta tokoh masyarakat yang seharusnya dapat menjadi operator pemenangan justru tidak bergerak memobilisir warga guna memilih petahana karena tidak ada instruksi khusus dari petahanan. Disisi pemilih,

bantuan keuangan untuk infrastruktur pedesaan juga tidak diketahui siapa penyumbang dananya. Hal ini juga berakibat tidak adanya simpati memilih dari warga pada petahana di Pilgub Jabar 2013.

1. Hal yang hampir sama terjadi dalam pengelolaan program Hibah Posyandu. Program ini telah membangun relasi yang cukup kuat antara kader posyandu sebagai pemilih dan Aher

sebagai petahana. Relasi ini ditunjang oleh operator yang berasal dari kader senior posyandu. Kader senior ini memiliki seseorang yang dipercaya oleh kedua belah pihak, petahana dan kader posyandu. Dari pandangan kader senior posyandu, bantuan hibah posyandu merupakan bentuk kepedulian petahana terhadap kegiatan posyandu. Jarang pemimpin memiliki kepedulian seperti ini. Mereka juga khawatir jika petahana tidak terpilih kembali maka program atau bantuan akan terhenti. Bantuan Hibah Posyandu hanya efektif menggalang suara sampai pada tingkat kader posyandu. Sementara bantuan ini tidak memiliki pengaruh signifikan pada ibu-ibu sasaran posyandu yang justru selama ini memiliki hubungan klientelistik dengan kader posyandu. Kader posyandu dan ibu sasaran posyandu nampaknya tidak ingin mencampuradukkan antara tugas pelayanan posyandu dan tugas politik.

2. Ketidakefektifan pemanfaatan dana publik provinsi untuk pemenangan juga terjadi karena tidak adanya tim petahana yang memonitor dampak bantuan terhadap pilihan pemilih. Tidak ada kesepakatan tertulis atau sanksi yang dapat dimonitor petahana dan tim suksesnya terhadap pemilih yang tidak memberikan suara pada petahana pasca bantuan disalurkan.
3. Selain tidak ada mekanisme monitoring dan kesepakatan dengan pemilih, faktor lain adalah luasnya wilayah Jabar telah membuat petahana dan tim suksesnya kewalahan untuk melihat pengaruh bantuan terhadap perolehan suara pilgub Jabar 2013. Bantuan Infrastruktur Perdesaan dan Hibah Posyandu merupakan bantuan yang tidak dapat mendiskriminasi pemilih berdasarkan pilihan politiknya. Semua pemilih mendapatkan bantuan dan tidak tergantung pada pilihan politiknya. Bantuan seperti ini dapat disebut sebagai Programmatic Allocation. Hal ini juga berdampak

tidak efektifnya bantuan ini terhadap perolehan suara petahana karena pemilih masih bebas memilih dan tetap mendapatkan manfaatnya meski tidak memilih petahana.



## BAB 5

# KOMPARASI DUA DAERAH

LUKY DJANI - INSTITUTE FOR STRATEGIC INITIATIVES

Temuan studi kasus di Kabupaten Garut dan Kabupaten Nganjuk dalam pembahasan pada dua bab sebelum ini menunjukkan bahwa kandidat petahana berupaya memanfaatkan dana publik yang diracik menjadi program-program populis untuk meningkatkan reputasi (*credit claiming*) dan juga sebagai upaya memobilisasi dukungan suara agar terpilih kembali. Hasil perhitungan suara di kedua pemilukada ini menarik untuk dianalisis. Apakah penggunaan dana publik untuk kampanye benar-benar efektif menopang kemenangan kandidat petahana?

Hasil pemilukada di kedua provinsi memang menunjukkan bahwa kandidat petahana terpilih kembali. Penetapan perolehan suara hasil oleh KPUD menunjukkan pasangan pakdhe Soekarwo dan Syaifullah Yusuf menang dengan perbedaan suara yang cukup besar yakni 47,25% dibandingkan dengan penantang terberatnya pasangan Khofifah Indar Parawansa dan Herman yang menempati posisi kedua dengan

perolehan suara sebesar 37,62% atau selisih 9,63%<sup>74</sup>. Akan tetapi, tidak demikian halnya dengan pasangan Ahmad Heryawan dan Dedi Miswar yang menang dengan 32,39% dibandingkan pasangan Rieke Pitaloka dan Teten Masduki yang menempati posisi kedua dengan perolehan suara sebesar 28,41% atau selisih suara hanyasebesar kurang dari 4 persen.<sup>75</sup> Secara umum dapat dikatakan penggunaan dana publik untuk kampanye belum sepenuhnya menjadi faktor penentu bagi kandidat petahanaterpilih kembali.

Hal ini menunjukkan bahwa penggunaan dana publik oleh kandidat petahana ternyata tidak serta merta menguntungkan mereka (dan akan menang dengan relatif mudah). Mengapa demikian? Pembahasan komparasi dari kedua daerah penelitian memaparkan dan menjelaskan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses kampanye. Temuan empirik menegaskan bahwa penggunaan dana publik untuk kampanye di Indonesia masih bersifat permulaan dan cenderung dilakukan dengan melakukan uji coba (*trial and error*) belum menjadi instrumen yang secara sistematis mampu mendikte jalannya proses kontestasi elektoral seperti di negara-negara lain.

Walau demikian, penggunaan dana publik yang dikamufase menjadi program populis oleh kandidat petahana perlu dicermati karena setidaknya praktek ini mencederai dua hal; Pertama, membuat alokasi sumberdaya publik yang terbatas menjadi tidak tepat sasaran karena dilandasai oleh kalkulasi politis dan kemungkinan tidak menjawab kebutuhan publik. Kedua, praktek ini membuat kompetisi antar kandidat, antara calon petahana dan calon non-petahana, menjadi timpang akibat tidak berimbangnya penguasaan sumberdaya untuk kampanye.

---

<sup>74</sup>Lihat <http://www.kpujatim.go.id/component/content/article/49-webkpu/512-rapat-pleno-rekapitulasi-hasil-perhitungan-dan-penetapan-pasangan-calon> (diakses 12 Januari 2014).

<sup>75</sup>Lihat <http://kpu.jabarprov.go.id/index.php/subMenu/786> (diakses 12 Januari 2014).

## I. PERBANDINGAN NGANJUK DAN GARUT: GAMBARAN UMUM PROGRAM

Pemaparan dua studi kasus pada bab sebelumnya dapat dipetakan karakter program populis pada kedua provinsi. Program-program populis di Nganjuk dan Garut dapat dikategorisasi berdasarkan model program, mekanisme penyaluran dan sasaran alokasi. Karakteristik tersebut memberikan ilustrasi kadar efektivitas dari penggunaan dana publik untuk kampanye.

Berkaca dari penelusuran yang dilakukan pada kedua provinsi justru memperlihatkan penggunaan dana publik dikemas dalam bentuk program populis dan jenis bantuan yang disalurkan sebagian besar bercirikan barang publik (*publik goods*). Pun tujuan dari program-program tersebut boleh dikatakan lebih sebagai “program redistribusi sumberdaya” yang ditujukan untuk mengentaskan kemiskinan atau untuk menstimulasi ekonomi lokal dan juga perbaikan pelayanan publik. Program Jalin Kesra di Jawa Timur, atau program Perbaikan Infrastruktur Pedesaan dan Revitalisasi Posyandu di Jawa Barat menunjukkan bantuan yang disalurkan berkarakter *public goods*. Sedangkan program dana Kopwan dan hibah Madin berkarakter *club goods*, dimana hanya anggota kelompok saja yang dapat menikmatinya. Juga target pemberian bantuan pun merata disemua kabupaten/kota hingga desa tanpa ada perbedaan berdasarkan kriteria tertentu. Penjabaran karakteristik program dipaparkan pada tabel berikut;

**Table 5. 1 Perbandingan Karakteristik Program Populis di Jabar dan Jatim**

Identifikasi	Nganjuk	Garut
<p><b>1. Karakteristik program</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mekanisme penyaluran</li> <li>- Jumlah alokasi</li> <li>- Sasaran pemberian bantuan</li> </ul>	<p><b>1. Program Bansos Jalinkesra ( 3-5 M per kabupaten)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Setiap desa sekitar 30-50 Kepala Keluarga miskin (tiap KK mendapat 1 kambing jantan dan 3 kambing betina)</li> <li>- Semua desa di Kabupaten Nganjuk dapat kambing</li> <li>- pembagian melalui aparat desa</li> <li>- Monitoring oleh dinsa kabupaten + CV pemenang tender</li> </ul> <p><b>Realita:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembagian kambing di Gemenggeng dan Jampes hanya tahun 2011 dan 2012</li> <li>- Kambing yang dibagikan tidak sesuai spesifikasi → ukuran kecil dan sebagian sakit</li> <li>- 1 KK Cuma dapat 1 kambing (seharusnya 4 kambing)</li> </ul>	<p><b>1. Bantuan Keuangan Fasilitas Infrastruktur Pedesaan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Setiap desan memperoleh 100 juta / tahun</li> <li>- Bimtek dan sosialisasi ke kades oleh BPMPD Pemkab</li> <li>- Penentuan alokasi dan penggunaan dana melalui musyawarah desa.</li> <li>- Panitia survey ke lapangan (volume pekerjaan) → kemudiandibuat proposal ke BPMPD kabupaten → BPMPD pemprop → jika proposal disetujui lalu dana cair</li> </ul> <p><b>Realita:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- danayang dicairkan sebelum pencoblosan hanya pada 18 desa di</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3 kambing dibagi untuk kepala RW, timses, tetangga-tetangga pamong desa</li> </ul>	<p>Garut</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- program banyak tidak diketahui oleh warga desa bahwa berasal dari Pemrov/Gubernur</li> </ul>
--	---	--

**Table 5. 2 Perbandingan Karakteristik Program Populis di Jabar dan Jatim**

Identifikasi	Nganjuk	Garut
<p><b>2. Karakteristik program</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mekanisme penyaluran</li> <li>▪ Jumlah alokasi</li> <li>▪ Sasaran pemberian bantuan</li> </ul>	<p><b>3. Program Bansos Jalinkesra ( 3-5 M per kabupaten)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Setiap desa sekitar 30-50 Kepala Keluarga miskin (tiap KK mendapat 1 kambing jantan dan 3 kambing betina)</li> <li>- Semua desa di Kabupaten Nganjuk dapat kambing</li> <li>- pembagian melalui aparatur desa</li> <li>- Monitoring oleh dinsos kabupaten + CV pemenang tender</li> </ul> <p><b>Realita:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembagian kambing di Gemenggeng dan</li> </ul>	<p><b>1. Bantuan Keuangan Fasilitas Infrastruktur Pedesaan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Setiap desan memperoleh 100 juta /tahun</li> <li>- - Bimtek dan sosialisasi ke kades oleh BPMPD pemkab</li> <li>- - Penentuan alokasi dan penggunaan dana melalui musyawarah desa.</li> <li>- - Panitia survey ke lapangan (volume pekerjaan) → kemudiandibuat proposal ke BPMPD kabupaten → BPMPD pemprop → jika proposal disetujui lalu dana cair</li> </ul>

	<p>Jampes hanya tahun 2011 dan 2012</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kambing yang dibagikan tidak sesuai spesifikasi → ukuran kecil dan sebagian sakit</li> <li>- 1 KK Cuma dapat 1 kambing (seharusnya 4 kambing)</li> <li>- 3 kambing dibagi untuk kepala RW, timses, tetangga-tetangga pamong desa</li> </ul>	<p><b>Realita:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- danayang dicairkan sebelum pencoblosan hanya pada 18 desa di Garut</li> <li>- program banyak tidak diketahui oleh warga desa bahwa berasal dari Pemrov/Gubernur</li> </ul>
	<p><b>2. Program Bantuan Keuangan Kopwan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Setiap kopwan disemua desa di Ngajuk mendapatkan Rp. 20-25 juta</li> </ul> <p><b>Realita:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bantuan disalurkan ke kopwan dan dana untuk simpan pinjem dikelola oleh istri kepala desa.</li> <li>- Dana kopwan diistilahkan “bantuan keuangan Pak De Karwo”</li> <li>- Diakses hanya oleh istri-istri pamong desa</li> </ul>	<p><b>2. Program Bantuan Hibah Revitalisasi Posyandu</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Program digulirkan dari tahun 2011 hingga sekarang</li> <li>- Tahun 2011 setiap posyandu dapat Rp. 800 ribu/tahun, pada tahun 2013 Rp.</li> <li>- Tahun 2012 diadakan pelatihan untuk pokjanal kecamatan, PKP, Pokja Posyandu tingkat desa dan kader senior posyandu</li> </ul>

	<p>dan orang-orang terdekat kepala desa</p>	<p><b>Realita:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tahun 2011 penyaluran dana lewat FGS (forum Garut Sehat) kemudian disalurkan ke Posyandu</li> <li>- Untuk tahun 2011, dana yang seharusnya dalam bentuk uang disalurkan dalam bentuk barang (peralatan Posyandu)</li> <li>- Pengurus (ketua) FGS adalah ketua KNPI (dekat dengan Aceng Fikri) → ketua FGS dipenjara kasus korupsi dana hibah posyandu</li> <li>- Tahun 2011 direkrut PKP se jabar (625 PKP kecamatan)</li> <li>- Pada tahun 2013 didistribusikan lewat Pokjantal kecamatan kemudian disalurkan ke Posyandu dalam bentuk uang</li> <li>- 2013 pembentukan jaringan sampai ke tingkat desa (11 ribu orang PKP) → ditenggarai afiliasi PKS</li> </ul>
	<p><b>3. Program Bantuan Hibah untuk Madin</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bantuan sebesar Rp. 300 ribu/bulan untuk pengajar, Rp. 25 ribu/bulan untuk santri</li> <li>- Semua madin di Nganjuk dapat bantuan → rata-rata ada 2 Madin disetiap desa</li> </ul> <p><b>Realita:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Distribusi dana hibah oleh dinas agama kabupaten → diambil satu bulan sekali oleh pengurus madin</li> <li>- Ada “briefing” secara berkala kepada orang tua siswa → mengingatkan bahwa madin dapat beroperasi karena “bantuan Gus Ipul”</li> </ul>	

Dari penjabaran atas karakteristik program-program populis di Garut, Jawa Barat dan Nganjuk, Jawa Timur terlihat ada beberapa kesamaan (pola umum) dan keunikan (pola khusus) dari bantuan yang disalurkan dimasing-masing daerah sebagai berikut; Pertama, jumlah alokasi dana atau bantuan untuk tiap program di kedua daerah tersebut dalam jumlah (nominal dan plafon pagu anggaran) yang sama. Untuk program Jalinkesra berdasarkan peraturan, setiap keluarga atau rumah tangga miskin berhak mendapatkan 4 ekor kambing (1 jantan dan 3 betina), begitu juga untuk program Infrastruktur Desa dan program Posyandu di Garut, dan Bantuan Keuangan Kopwan di Nganjuk juga mendapatkan jumlah dana yang sama. Untuk program Dana Hibah Madin nominal per penerima yang sama (nilai total tiap madin berbeda berdasarkan jumlah santri/ anak didik).

Alokasi yang sama untuk tiap daerah atau organisasi menunjukkan program tersebut tidak dikemas sebagai bentuk *reward and punishment* dengan menggunakan kriteria tertentu. Berbeda dengan penggunaan dana publik patronase atau pork-barrel seperti di Filipina atau di Meksiko, dimana nominal pemberian bergantung dari dukungan yang diberikan kepada kandidat petahana pada pemilu sebelumnya. Biasanya kantong-kantong suara mendapatkan *privilege* dengan memperoleh reward berupa bantuan yang lebih besar.

Selain nominal yang sama untuk tiap unit sasaran pemberian bantuan (desa, Kepala Keluarga/KK, posyandu atau madrasah), jenis dana atau pos anggaran yang digunakan juga memiliki kesamaan. Nomenklatur Bantuan Keuangan digunakan untuk program Kopwan dan program Infrastruktur Desa. Bantuan untuk Madin dan Posyandu menggunakan nomenklatur dana hibah. Hanya program Jalinkesra yang menggunakan nomenklatur dana Bansos. Hal ini menunjukkan bahwa adanya perubahan pos anggaran yang lebih beragam dan tidak melulu menggunakan

pos dana bansos. Penjelasan atas digunakannya pos anggaran lain tidak hanya dana Bansos karena kuatnya kritik atau pengawasan terhadap penyaluran dana Bansos oleh publik. Untuk menghindari kritik atau protes dari publik, terutama kalangan akademisi, LSM dan media, maka penyaluran program tidak menggunakan pos anggaran Bansos.

Kedua, sasaran pemberian dari program-program populis tersebut diberikan secara merata untuk setiap desa, atau madrasah, koperasi dan posyandu pada kedua daerah penelitian (dan juga dikedua provinsi). Dana Bansos Jalinkesra diberikan ke semua desa diseluruh kabupaten/kota di Jawa Timur. Dana Kopwan dan Dana Madin di Ngajuk (juga Jawa Timur) dan Program Posyandu di Garut (dan Jawa Barat) juga didistribusikan kepada seluruh organisasi/unit tersebut. Bisa dikatakan pemberian program tersebut tidak mendiskriminasi atau mendahulukan desa atau organ tertentu berdasarkan pertimbangan perolehan suara pada Pemilu pada sebelumnya atau kalkulasi potensi dukungan suara pada pemilu pada tahun 2013. Hal ini berbeda dengan program Pronasol di Meksiko dimana distribusi program ditujukan pada daerah abu-abu dengan target partai berkuasa memenangkan pemilihan di daerah tersebut. Atau penyaluran *danapork-barrel* di Filipina yang umumnya ditujukan pada basis suara kandidat petahana.

Ketiga, dilihat pada jenis bantuan yang didistribusikan maka di Nganjuk (Jatim) bantuan berupa barang/hewan (kambing) untuk Jalinkesra dan dalam bentuk uang untuk Kopwan dan Madin. Sebenarnya program Jalinkesra pada awalnya didesain beragam, dimana juga terdapat bantuan rehabilitasi rumah dan pemberian alat pertanian, akan tetapi kemudian bantuan yang didistribusikan menjadi pemberian kambing saja.<sup>76</sup> Jenis bantuan di Garut (Jabar) lebih berupa perbaikan fasilitas umum

---

<sup>76</sup>Lihat bab 3 studi kasus Nganjuk

(berdasarkan kesepakatan warga desa) dan pelayanan kesehatan di posyandu.

Keempat, program Jalinkesra dan Bantuan Keuangan Fasilitas Infrastruktur Pedesaan (Infrastruktur Desa) mekanisme penyaluran kedua program tersebut melibatkan aparatur desa sebagai operator. Di Nganjuk, kepala desa dan pamong desa menjadi pihak yang mendata dan menyalurkan kambing ke keluarga miskin. Sedangkan di Garut, aparatur desa memfasilitasi warga, pada desa yang telah diberikan dana, untuk menentukan penggunaan dari dana infrastruktur pedesaan ini. Kedua program mempunyai pendekatan top-down dan dikelola berdasarkan hirarki dan pakem birokrasi sehingga aparatur desa merupakan pilihan operator yang sesuai.

Untuk program Bantuan Keuangan Kopwan dan bantuan Hibah Madrasah Diniyah (Madin) di Ngajuk serta Program Bantuan Keuangan Revitalisasi Posyandu (Posyandu) di Garut melibatkan aparat birokrasi hingga level tertentu saja. Pembentukan Koperasi Wanita di tiap desa difasilitasi oleh perangkat desa, bahkan sekretariat Kopwan berada di lingkungan kantor desa. Dana Kopwan disalurkan melalui dinas Perindustrian dan Koperasi kabupaten Ngajuk untuk kemudian pengurus Kopwan yang menyalurkan kepada anggota koperasi. Sedangkan dana untuk Madin akan diberikan jika Madin tersebut mengajukan proposal pengajuan dana kepada kantor Depag di provinsi. Setelah disetujui, dana disalurkan langsung ke rekening madin kemudian diberikan kepada pangasuh/pengajar Madin dan siswa didik.

Pengelolaan program populis melibatkan jaringan yang telah mapan dan mengakar hingga tingkat desa. Program Jalinkesra dan bantuan Madin di Ngajuk (dan Jatim) serta bantuan Infrastruktur Desa menggunakan jaringan birokrasi dan pesantren yang telah mengakar sejak lama. Sedangkan untuk

program Dana Kopwan dan Revitalisasi Posyandu (jaringan PKP) yang merupakan jaringan yang relatif baru. Pemilihan jaringan menunjukkan upaya dari kandidat petahan untuk dapat mengontrol implementasi program karena posisi politik (formal) petahana atas aparatur pemerintahan ataupun karena memiliki posisi kultural/sosial atas jaringan pesantren. Sedangkan jaringan baru, Kopwan dan Posyandu, dipersiapkan untuk menjangkau pemilih perempuan karena dipandang sebagai kelompok pemilih potensial terutama dipedesaan.

Pemilihan operator yang berasal dari aparatur pemerintahan desa lebih karena program-program tersebut merupakan program pemerintah sehingga pelibatan aparatur desa sebagai implementator menjadi lumrah. Akan tetapi, walaupun kandidat petahana memiliki posisi politis formal atas aparatur, tetapi konteks pemerintahan saat ini jauh berbeda dengan masa Orba dimana birokrasi (dan PNS) merupakan entitas yang homogen dan monoloyalitas pada rezim. Saat ini aparatur pemerintahan memiliki derajat otonomi kepada pemerintahan (sebagai imbas dari desentralisasi) dan tidak monoloyalitas dan kepentingan. Seperti dijabarkan pada studi kasus di Nganjuk dan Garut, aparatur desa memiliki kepentingan politik (juga ekonomi) yang mungkin berbeda dengan kepentingan kepala daerah. Alhasil, kandidat petahana tidak memiliki kemampuan mobilisasi aparatur seperti dimasa Orba. Ini terlihat dari “terbatasnya” peran dari birokrasi desa yang hanya sebagai “penyalur” dan dalam batas tertentu mempromosikan kandidat petahana. Intervensi dan “pemaksaan” dalam bentuk mobilisasi dukungan seperti pada masa Orba relatif terbatas (lihat pada tabel 5.2. dibawah mengenai peran dan fungsi operator).

Tabel 5. 3 Operator Program Populis di Jabar dan Jatim

Operator Program	Nganjuk	Garut
<p>1. Peran operator</p>	<p>1. Aparatur desa →Kades, Jogoboyo (penjaga keamanan) Jogotirto (air)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Di desa Gemenggeng mereka hanya berperan sebagai <i>campaigner</i>→ himbauan dan promosi untuk kandidat petahana tetapi bukan mobilisator pemilih →<i>voter turn-out</i> rendah</li> <li>- Di desa Jampes, aparaturn cenderung pasif</li> <li>- Untuk program Jalinkesra, aparaturn desa lebih berperan sebagai distributor kambing</li> </ul> <p>2. Istri dari aparaturn desa sebagai pengatur penggunaan dana dan penerima manfaat dari dana kopwan sekaligus.</p> <p>3. Guru ngaji (ustadz) pada Madin</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Berperan sebagai <i>campaigner</i> dengan mengumpulkan ortu murid secara rutin</li> </ul>	<p>1. Kades dan aparaturn desa hanya berperan sebagai fasilitator program dana infrastruktur desa, bukan <i>campaigner</i></p> <p>2. PKP :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Meminta list nama pendukung cagub petahana</li> <li>- Menghimbau kader-kader posyandu untuk memilih cagub petahana</li> </ul>
<p>2. Organisasi</p>	<p>1. Birokrasi pemerintah desa (Jalinkesra)</p>	<p>1. Birokrasi pemerintah desa</p>

	2. Jaringan Kopwan dan Madrasah	2. Jaringan Posyandu
3. Mekanisme monitoring	Monitoring dilakukan secara tidak sistematis dan tidak mempunyai kemampuan memberikan sanksi.	Untuk program Infrastruktur Desa, aparat desa tidak melakukan monitoring sedangkan untuk jaringan posyandu, monitoring lakukan secara terbatas.

Penggunaan jaringan dengan ikatan kultural atau sosial relatif lebih solid dalam mendukung kandidat petahana. Hal ini terlihat pada jaringan Madin (di Nganjuk) dan kader posyandu (di Garut) yang tidak hanya berperan sebagai *campaigner* tetapi juga secara aktif mengkonsolidasi pemilih. Bahkan kader posyandu di salah satu desa berupaya untuk identifikasi pemilih potensial dan melakukan pendekatan terhadap mereka. Perbedaan ini disebabkan karena pertama, ikatan sosial atau kultural relatif lebih kuat dibandingkan hubungan formal. Kedua, aturan bahwa aparat penyelenggara negara harus netral dan tidak berpihak secara politik membuat aparat desa tidak bisa secara terang-terangan mendukung kandidat tertentu. Ketiga, sistem politik multipartai cenderung menurunkan derajat dominasi politikus (*elected official*). Jika pada masa Orba, kutub partai hanyalah Golkar dan bahkan sulit dipisahkan antara Golkar dan birokrasi (juga ABRI) tidak demikian halnya saat ini. Monopoli kekuasaan politik tidak hanya ditangan satu partai tetapi bisa beragam, baik pada cabang legislatif dan eksekutif juga pada level pemerintahan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Akibatnya kandidat petahana tidak sepenuhnya dapat memonopoli birokrasi. Untuk kasus Jawa Barat dimana Gubernur dan Wakilnya maju secara terpisah membuat semakin berkurangnya derajat monopoli petahana atas sumberdaya politik.

Asumsi bahwa menggunakan jaringan operator yang telah mapan tidak saja membantu proses distribusi tetapi juga akan memiliki kapasitas monitoring secara lebih baik dibandingkan jaringan baru belum terbukti. Seperti argumen diatas atas peran dan pengaruh dari operator, fungsi monitoring juga belum dilakukan secara sistematis. Hal ini dapat dilihat dari ketidakmampuan mendikte warga atau keluarga yang telah menikmati program atau menerima bantuan untuk memberikan dukungan suaranya. Selain karena dari program/bantuan berkarakter *publik goods*, bantuan tidak bersifat diskriminatif, eksklusif dan bersyarat yang berakibat tiadanya instrumen “penghukuman” yang biasanya beriringan dengan monitoring. Juga karena jaringan operator yang digunakan tidak secara khusus dirancang untuk melakukan monitoring.

Kelima, berkaitan dengan durasi program dan waktu (timing) pemberian, program-program populis tersebut bervariasi (lihat tabel 5.3 berikut). Semua program, kecuali program Infrastruktur Desa, diberikan sebelum pemilu berlangsung dan telah dimulai rata-rata sejak tahun 2011 dan bantuan diberikan setiap tahun (kecuali program Posyandu yang pada tahun 2011 dan 2013). Hal ini menunjukkan bahwa pemberian bantuan telah dilakukan jauh hari sebelum pemilukada.

**Tabel 5.3. Durasi Program dan Timing Pemberian**

Progam	Kapan	Dimulai	Frekuensi
1. Jalinkesra	sebelum pemilu	2011	Tiap tahun
2. Kopwan	Sebelum pemilu	2012	Tiap tahun
3. Madin	Sebelum pemilu	2010	Tiap tahun
4. Posyandu	Sebelum pemilu	2011	2011 dan 2013
5. Dana infrastruktur desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sebagian kecil 22 Februari 2013</li> <li>- Sebagian pasca pemilu</li> <li>- Sebagian belum dicairkan</li> </ul>	2013	Tidak diketahui

Hanya penyaluran dana Infrastruktur Desa yang tidak serentak, dicairkan dengan timing berbeda. Dalam kampanyenya Gubernur Jawa Barat menjanjikan dana Rp. 100 juta untuk setiap desa. Pada kenyataannya tidak semua desa diberikan dana tersebut sebelum pencoblosan.<sup>77</sup> Mengapa demikian? Ada dua penjelasan atas perbedaan penyaluran dana Infrastruktur Desa. Penjelasan pertama menyangkut kesiapan penyaluran dana oleh pemprov karena program ini tidak terencana jauh hari (jika dibandingkan dengan program-program di Jatim) sehingga perlu pembahasan anggaran dengan DPRD dan juga kesiapan perangkat penyalur. Kedua, program Infrastruktur Desa dirancang sebagai iming-iming agar pemilih di pedesaan memberikan dukungannya jika ingin mendapatkan bantuan dana Rp. 100 juta. Desa-desanya yang diberikan bantuan sebelum hari pencoblosan dijadikan “umpan” bahwa kandidat petahana serius akan menggelontorkan dana ini. Akan tetapi, melihat kedua desa yang diberikan, desa Hegarmanah dan desa Sukarame, tampak perancang program tidak memiliki informasi yang cukup tentang dukungan elektoral dari kedua desa tersebut dimana hanya pada satu desa kandidat petahana mendapatkan dukungan suara terbanyak.

Jika penyaluran program-program populis tersebut diberikan merata pada teritori/wilayah atau organisasi bagaimana dengan sasaran penerimanya? Program Jalinkesra ditujukan pada keluarga miskin. Akan tetapi pada prakteknya bantuan kambing diberikan secara “merata” juga kepada keluarga yang tidak termasuk dalam kategori miskin di kedua desa penelitian. Bantuan untuk Kopwan dan Posyandu memiliki kesamaan yakni ditujukan untuk perempuan. Program bantuan Madin ditujukan hanya kepada pengajar dan siswa yang terdaftar di Madin tersebut.

Jika ditinjau dari karakter bantuan maka program Infrastruktur Desa dapat dikatakan sebagai *public goods* murni dimana infrastruktur desa yang dibangun dapat dinikmati oleh semua penduduk desa tanpa

---

<sup>77</sup>Lihat bab 4 studi kasus tentang Garut khususnya bagian yang mengulas penyaluran dana Infrastruktur Desa

pengecualian. Program Posyandu dan Jalinkesra bersifat semi *public goods* dimana tidak ada perbedaan siapa yang bisa menikmatinya. Program Jalinkesra yang tadinya spesifik diberikan hanya kepada keluarga miskin tetapi pada kenyataannya penyalurannya juga diberikan kepada keluarga non-miskin. Hanya program Bantuan Kopwan dan Madin yang masuk dalam kategori *club goods* dimana hanya anggota dari organisasi atau unit itu saja yang dapat mengakses dan menikmati program tersebut.

Bagaimana tanggapan dari warga (pemilih) akan program-program populis tersebut? Apakah dalam kacamata penerima bantuan, penggunaan dana publik memberikan impresi tertentu bagi kandidat petahana? Ulasan selanjutnya akan menjelaskan dari sudut pandang pemilih.

## II. PERBANDINGAN NGANJUK DAN GARUT: SUDUT PANDANG WARGA ATAS PENGGUNAAN DANA PUBLIK UNTUK KAMPANYE

etelah pembahasan tentang model masing-masing program populis, cara penyaluran, operator yang melaksanakan program, target sasaran dan karakteristik bantuan, terlihat setiap program memiliki kekhasan tersendiri. Akan tetapi bagaimana tanggapan dari warga baik yang menerima bantuan maupun warga desa pada umumnya? Pemaparan selanjutnya akan menjelaskan apakah program-program populis tersebut berdampak positif terhadap citra dan kinerja petahana? Juga apakah kandidat petahana bisa mendongkrak popularitasnya dan mengambil keuntungan (*credit claiming*) dari penyaluran bantuan-bantuan tersebut? Tabel 5.4. dibawah memberi ilustrasi atas tanggapan warga terhadap program populis dan korelasi antara program dengan kandidat petahana.

Table 5. 4. Tanggapan Warga atas Program Populis

PROGRAM	NGANJUK		GARUT	
	JAMPES (-)	GEMENGGENG (+)	SUKARAME (-)	HEGARMANAH (+)
1. Persepsi Pemilih	<p><b>PROGRAM JALINKESRA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Penerima umumnya senang dapat kambing</li> <li>- Penerima tahu bantuan kambing dimanipulasi</li> <li>- Opini negatif warga karena tahu kambing juga dibagikan ke kerabat dari aparaturnya</li> <li>- Warga tahu dan bisa mengasosiasikan bantuan dengan Pak De Karwo</li> </ul>	<p><b>PROGRAM JALINKESRA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Penerima umumnya senang dapat kambing tapi tidak puas atas kualitas kambing yang jelek</li> <li>- Penerima tahu bantuan kambing dimanipulasi</li> <li>- Opini negatif warga karena tahu kambing juga dibagikan ke kerabat dari aparaturnya</li> <li>- Warga tahu dan bisa mengasosiasikan bantuan dengan Pak De Karwo</li> </ul>	<p><b>PROGRAM INFRASTRUKTUR DESA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Warga senang dengan program tapi meyakini dananya kecil dibanding lain yang dananya lebih besar (PNPM, PPIP)</li> <li>- Hanya sebagian kecil warga yang tahu dana tersebut dari Aher/Pemprov (sebelum pilgub)</li> </ul>	<p><b>PROGRAM INFRASTRUKTUR DESA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Warga senang dengan program</li> <li>- Warga mempermasalahkannya kualitas infrastruktur dan membandingkan dengan program lain dengan dana lebih besar</li> <li>- Hanya sebagian kecil warga yang tahu dana tersebut dari Aher/pemprop (sebelum pilgub)</li> </ul>

DANA KOPWAN		PROGRAM POSYANDU	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anggota Kopwan senang dengan program tsb</li> <li>- Warga umumnya memandang negatif terhadap program karena hanya istri aparaturnya dapat akses ke bantuan</li> <li>- Warga tahu dana dari Pakdhe Karwo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anggota Kopwan senang dengan program tsb</li> <li>- Warga umumnya memandang negatif terhadap program karena hanya istri aparaturnya dapat akses ke bantuan</li> <li>- Warga tahu dana dari Pakdhe Karwo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Warga menyambut positif karena ada fasilitas kesehatan</li> <li>- Persepsi warga negatif karena bantuan sudah dikonversi dalam bentuk barang → lebih membutuhkan uang (800 ribu)</li> <li>- Hanya kader Posyandu yang tahu bantuan tsb dari Aher</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Warga menyambut positif karena ada fasilitas kesehatan</li> <li>- Persepsi warga negatif karena bantuan sudah dikonversi dalam bentuk barang → lebih membutuhkan uang (800 ribu)</li> <li>- Hanya kader Posyandu yang tahu bantuan tersebut dari Aher</li> </ul>
<b>MADIN</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Respon positif dari pengajar dan ortu siswa</li> <li>- Dari warga umumnya tidak ada tanggapan negatif</li> <li>- Penerima bantuan men-gasosiasikan Madin dengan Gus Ipuul</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Respon positif dari pengajar dan ortu siswa</li> <li>- Dari warga umumnya tidak ada tanggapan negatif</li> <li>- Penerima bantuan men-gasosiasikan Madin dengan Gus Ipuul</li> </ul>		

2. Respon pilihan pada pemilihan lurada	<b>JALINKESRA</b>		<b>DANA INFRASTRUKTUR DESA</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Respon positif karena calon lain tidak memberikan bantuan</li> <li>- Warga yang merespon negatif menjadi golput karena kecewa cuma dapat seekor kambing atau kambing dengan kualitas jelek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- warga yang berpersepsi positif dan negatif tetap pilih Pakdhe Karwo karena bisa diyakini oleh Kades dan aparat desa kalau memilih petahana maka pembangunan desa akan jalan</li> </ul>	Tidak mempengaruhi pilihan warga	Tidak mempengaruhi pilihan warga
<b>KOPWAN</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keluarga aparat desa memilih petahana → karena mendapat pinjaman</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keluarga aparat desa memilih petahana → karena mendapat pinjaman</li> </ul>		Berpengaruh terhadap pilihan kader-kader posyandu
<b>MADIN</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penerima manfaat memilih petahana</li> </ul>		
<b>POSYANDU</b>				
Berpengaruh terhadap pilihan kader-kader posyandu				

Umumnya masyarakat dan terutama penerima bantuan menanggapi dengan baik pemberian bantuan di kedua lokasi penelitian. Jika dilihat lebih mendalam, persepsi informan yang dijumpai seperti yang diutarakan pada bab studi kasus terbagi menjadi dua kelompok. Kelompok pertama memandang positif karena program mendatangkan manfaat setidaknya bagi warga yang menerima manfaat langsung. Apalagi jika mereka membandingkan dengan kandidat lain yang tidak memberikan bantuan. Program bantuan Madin mendapat apresiasi dari warga pada umumnya. Hampir dapat dikatakan tidak ada suara negatif terhadap program ini.

Program dana Kopwan dan Posyandu juga dipersepsikan positif. Program posyandu diapresiasi oleh warga di kedua desa di Garut karena manfaatnya yang dirasa oleh penerima manfaat. Disisi lain, dana Kopwan hanya dipandang positif oleh keluarga pamong desa karena hanya merekalah yang dapat meminjam dana tersebut. Akan tetapi, kedua program ini karena targetnya yang sangat spesifik (untuk perempuan) maka dampak dukungan dari warga (pemilih) juga terbatas.

Tidak demikian halnya dengan program Jalinkesra. Program ini sepertinya kontroversial dimata warga. Kendati pemberian bantuan mendapatkan apresiasi warga karena tujuan dan peruntukannya untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga miskin, tetapi tidak sedikit warga yang beropini negatif terhadap program ini. Mengapa demikian?

Pendapat dari kelompok kedua yakni warga yang menerima langsung maupun yang mengetahui program-program tersebut memberi penilaian negatif terhadap program populis. Penerima bantuan bersuara negatif karena mereka mengetahui adanya pengaturan atau manipulasi bantuan. Penyebabnya salah satunya adalah desain program yang hanya menonjolkan “keberadaan” dan kurang memperhatikan dampak secara ekonomi dan social

serta keberlanjutan bagi penerima manfaat dan lingkup desa. Penyebab lain tidak dapat dipungkiri akibat adanya penyimpangan pada pelaksanaan program dimana terjadi korupsi dan favoritisme pada segelintir warga yang secara status (ekonomi maupun sosial) sebenarnya tidak memerlukan bantuan.

Di Nganjuk, program Jalinkesra dimana keluarga miskin yang sejak awal mengetahui bahwa mereka berhak menerima 4 ekor kambing akan tetapi pada kenyataan hanya menerima seekor saja. Inisiatif pamong desa untuk membagi kambing-kambing tersebut secara merata agar tidak mendatangkan kecemburuan antara sesama warga desa kenyataannya hanya sebagai kamouflage saja karena penerima kambing ternyata adalah kerabat atau rekan dari aparat desa. Belum lagi kualitas kambing yang buruk membuat tujuan dari program tersebut untuk menjadikan keluarga miskin dapat meningkatkan kesejahteraan ekonomi tidak terwujud.

Karena kambing yang diterima hanya satu dan kualitasnya buruk maka sebagian informan yang menerima mengakui bahwa kambing-kambing tersebut dijual atau bahkan mati tidak lama setelah dibagikan. Deviasi penyaluran bantuan pada implementasi memicu munculnya opini negatif dan membuat warga penerima dan warga sekelilingnya menjadi apatis terhadap program tersebut.

Selain program Jalinkesra, program dana Kopwan juga mendatangkan persepsi negatif dari warga desa secara umum. Hal ini dikarenakan hanya anggota koperasi yang notabene adalah istri dari pamong desa sajalah yang dapat memperoleh bantuan (pinjaman). Dana Kopwan, menurut beberapa informan, tidak dapat dipinjam oleh warga biasa (lihat pembahasan pada bab 3 tentang studi kasus Nganjuk).

Di Garut, kasus korupsi terhadap dana Revitalisasi posyandu oleh Forum Garut Sehat (FGS) membuat program menjadi tersendat sehingga membuat warga yang mengharapkan pelayanan posyandu menjadi tersendat. Penyebab lain akan opini negatif adalah bantuan yang berupa barang untuk posyandu ternyata tidak sesuai kebutuhan warga. Sedangkan program Infrastruktur Desa juga tidak memberi kesan positif dari warga karena dana yang disediakan terlampau kecil untuk dapat merevitalisasi infrastruktur publik maupun sosial di desa. Karenanya warga kerap membandingkan dengan program lain yang memberikan anggaran lebih besar dan jangkauan programnya lebih luas. Selain itu, timing pemberian yang beragam membuat program ini tidak bisa menyumbang pada terbentuknya opini positif terhadap petahana. Bahkan di beberapa tempat terjadi demonstrasi (pasca pemilu) dimana aparat dan warga desa meminta dana Infrastruktur Desa yang telah dijanjikan oleh Gubernur.

Dari komparasi temuan di kedua daerah studi kasus, maka dapat dikatakan bahwa *credit claiming* atas “prestasi” dengan memberikan bantuan tidaklah semudah yang diperkirakan. Melihat pola dari program-program populis yang diulas, maka program yang telah dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu saja yang memiliki momentum bagi penerima bantuan untuk menghubungkan suatu program dengan inisiator atau pengagasa dalam hal ini petahana. Program yang telah dilaksanakan beberapa tahun sebelum pemilu menjadi instrument kampanye, baik positif maupun negatif, bagi petahana. Program seperti Jalinkesra yang secara gradual merubah logo dan slogan menjadi contoh yang tepat untuk menjelaskan bagaimana *branding* petahana direkayasa. Dengan durasi waktu kurang lebih tiga tahun (dan pemberian bantuan dilakukan secara berulang) maka upaya penggiringan persepsi dapat dilakukan secara bertahap dan gradual. Branding mulai dari perubahan logo, slogan program dikemas sedemikian rupa sehingga pada

akhirnya warga dapat mengasosiasikan program tersebut dengan petahana.

Aspek lain adalah sasaran yang spesifik ditambah dengan adanya jaringan operator (sekaligus *campaigner*) akan memudahkan warga mengkaitkan program dengan sosok petahana. Contohnya adalah program Madin dan Posyandu dimana jaringan yang menjadi operator berperan sebagai *campaigner* dan juga mobilisator. Hasilnya, warga paham bahwa kedua program tersebut merupakan “programnya” petahana.

Jika program-program diatas dapat diasosiasikan dengan petahana, tidak demikian halnya dengan proram Infrastruktur Desa. Program ini baru dilaksanakan mendekati pemilihan sehingga dengan waktu yang relatif singkat, tidak bisa dilakukan persiapan yang memadai untuk membentuk branding dari petahana. Selain itu, ketiadaan jaringan yang secara khusus dan intensif mengawal dan mempromosikan program Infrastruktur Desa membuat program ini seakan menguap dari pandangan warga desa.

Temuan-temuan dari dua daerah studi kasus memberikan ilustrasi akan derajat efektivitas dari penggunaan dana publik untuk kampanye. Kandidat petahana memang tak dapat dipungkiri mendapatkan *credit point* dari strategi penggunaan dana publik yang dikemas dalam bentuk program populis. Sudah barang tentu kampanye menjadi tidak berimbang dan kandidat petahana memiliki wahana untuk berkampanye walau belum resmi dinyatakan sebagai pasangan calon. Meskipun demikian, pengaruh dari program-program populis tersebut bervariasi dan kenyataannya *credit claiming* tidak mudah diperoleh dan tidak melulu membuat citra petahana positif.

### III KESIMPULAN: ANALISIS EFEKTIVITAS PENGGUNAAN DANA PUBLIK UNTUK KAMPANYE

Penjelasan apa yang bisa dirangkum dari observasi terhadap penggunaan dana publik untuk kampanye dalam pemilukada gubernur Jabar dan Jatim? Derajat efektivitas dari penggunaan dana publik untuk kampanye ternyata ditentukan oleh beberapa hal dan saling terkait. Pertama, karakteristik struktural suatu daerah akan menentukan dinamika penggunaan dana publik. Konteks ekonomi daerah cenderung mendikte pola relasi antara pemilih dan politikus, terutama dalam bingkai politik klientelistik seperti temuan van de Walle (2007: 50) di Afrika. Pertumbuhan ekonomi mempengaruhi relasi antara patron (kandidat atau operator) dan klien (warga/pemilih) karena memunculkan titik-titik (pusat) usaha baru yang dapat mempengaruhi monopoli hegemoni patron.

Ilustrasi mengenai berkembangnya tempat penggilingan padi di desa Gemengeng Nganjuk atau maraknya jalur perdagangan lintas desa karena pembangunan infrastruktur jalan akses ke pusat ekonomi baik ditingkat kecamatan maupun kabupaten di Garut memunculkan alternatif ekonomi baik sebagai tempat proses pengolahan (padi) atau semakin terbukanya akses untuk membeli bahan produksi pertanian maupun menjual hasil produksi itu sendiri. Kondisi ini mengakibatkan luntarnya dominasi segelintir orang di desa yang dulunya menguasai atau mendominasi ekonomi. Akibatnya, semakin berkurang pengaruh ekonomi dari seorang patron sehingga menurun pula pengaruh yang dimiliki. Hal ini terlihat dari ketiadaan operator yang berperan sebagai broker (perantara) antara kandidat petahana dan pemilih. Jikapun ada orang kuat secara ekonomi di suatu desa, seperti contoh Haji Jabali penguasa tanah dan pedangan besar di Sukarame Garut, akan tetapi ia tidak lagi memiliki monopoli ekonomi akibat berkembang dan tumbuhnya

perekonomian lokal. Tanpa dominasi ekonomi, seperti para klan politik di Filipina (Anderson, 1988; McCoy, 1995; Sidel, 1995) atau orang kuat local di Thailand (Arghiros, 2000), peran operator hanya sebatas penyalur bantuan dan bukan mobilisator dan garantor suara.

Konteks politik yang berubah juga membatasi kemampuan petahana dalam menggunakan dana publik secara terbuka dan vulgar. Perubahan struktur politik menjadi lebih majemuk (multi partai) dan terdesentralisasi (baik level kekuasaan dan otoritas penggunaan dana publik) membuat hilangnya dominasi kekuasaan politik atas sumberdaya publik. Dominasi sumberdaya politik dari petahana di Jatim lebih kuat dibandingkan dengan di Jabar, karena selain kedua pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur kembali menjadi pasangan calon dalam pemilu pada Jatim, afiliasi sosial kedua petahana ini dengan Bupati Ngajuk membuat kepala daerah tingkat kabupaten (juga dengan anggota legislatif dan level yang lebih rendah) tidak menjadi pesaing atau penghambat. Hal berbeda di Jabar dimana Gubernur dan Wakil Gubernur tidak lagi berpasangan dalam pemilu pada tahun 2013 karena masing-masing menjadi kandidat gubernur. Selain itu, Gubernur juga menghadapi dinamika politik yang menjadi pesaing atau penghambat sang kandidat petahana dalam mengambil *credit point* dari program-program populis. Di desa Sukarame, kemampuan gubernur petahana mengintervensi dengan program populis sangat terbatas karena di desa tersebut telah hadir politikus dari DPRD kabupaten Garut. Atau kasus korupsi dana Posyandu oleh ketua FGS yang berafiliasi kepada Bupati dari partai politik yang berbeda dengan sang Gubernur.

Argumen diatas menjelaskan jika yang berkontestasi adalah kandidat petahana dan kandidat penantang yang tidak memiliki koneksi atau jaringan dengan kekuasaan. Namun, dalam konteks Indonesia, dimana kandidat yang maju diusung oleh partai

politik maka secara tidak langsung kandidat penantang atau oposisi masih dapat menggunakan dana publik. Contoh paling gambling adalah di Banten, dimana sanak saudara dari Gubernur maju sebagai kandidat penantang akan tetapi masih bisa menggunakan sumberdaya publik dalam kampanyenya (ICW, 2010). Artinya, tidak hanya kandidat petahana yang dapat menggunakan dana publik untuk kemenangan pemilu.

Alhasil, semakin menurun monopoli petahana atas sumberdaya politik (apalagi ditambah tidak adanya petahana yang memiliki monopoli ekonomi di kedua provinsi) menjadikan menurunnya efektivitas penggunaan danapublikuntuk menarik simpati dan memperoleh dukungan politik. Struktur ekonomi dan politik daerah mendikte bagaimana aspek kedua yakni relasi pemilih-politikus terbentuk.

Aspek kedua dalam kerangka analisis adalah relasi antara pemilih dan politikus petahana. Seperti pada pengalaman negara lain, efektivitas penggunaan dana publik untuk kampanye sangat tergantung oleh model relasi tersebut. Sinyalemen Shefter (1994) bahwa petahana cenderung menggunakan danapublik untuk kepentingan politiknya juga terjadi pada dua daerah yang ditelaah. Kecenderungan memanfaatkan dana public untuk berkampanye ini dikarenakan petahana dapat mengambil *credit claiming* dari program-program tersebut. Seperti apa jenis relasi dikedua daerah tersebut?

Sebelum menjelaskan jenis relasi, ada baiknya kita kembali kepada pemaparan ringkas atas definisi masing-masing relasi. Riset ini memisahkan empat model relasi antar pemilih dan politikus yakni relasi *programmatic mobilization*, relasi *vote-buying*, relasi patronase dan relasi clientelisme (pembahasan lebih menyeluruh terdapat pada bab dua). Model *programmatic mobilization* terjadi jika bantuan dibagikan kepada semua penduduk atau warga negara tanpa melihat

pilihan politiknya. Karakter bantuan yang dibagikan pada relasi *programmatically mobilization* adalah *public goods* dimana pemilih dapat menerima manfaat meskipun ia tidak memilih partai atau politikus yang mendistribusikan barang publik tersebut setelah yang bersangkutan berkuasa (Stokes, 2007: 82). Relasi kedua adalah transaksional finansial (*vote-buying*). Relasi ini terjadi pada kondisi dimana terjadi pertukaran suara pemilih dengan sesuatu (uang, barang atau jasa) yang ditawarkan oleh kandidat/broker/tim pemenang dalam suatu transaksi. Syarat pertukaran terletak pada kedua belah pihak sepakat dengan “harga” sehingga terjadi transaksi koruptif (Kitschelt dan Wilkinson, 2007: 2).

Relasi selanjutnya adalah *patronage* dimana penggunaan sumberdaya, baik berupa barang, jasa atau infrastruktur, yang berasal dari negara dan diperuntukkan pada individu ataupun kelompok dengan tujuan meningkatkan reputasi atau citra petahana. Relasi selanjutnya yang dalam penelitian ini dibedakan dari *patronage* adalah *clientelism*. Hubungan antara patron dan klien berlangsung melalui relasi personal timbal balik, tetapi hirarkis dan asimetris dimana patron pada posisi lebih berkuasa dibandingkan dengan klien (Hicken, 2011; Kitschelt dan Wilkinson, 2007:3-4).

Pada penelitian ini ditemukan kecenderungan adanya himpitan antara relasi-relasi diatas dalam kurun waktu yang sama. Pembauran antar model relasi dapat disebabkan karena penggunaan dua jaringan yang berbeda secara bersamaan dalam suatu mekanisme distribusi bantuan atau jaringan yang digunakan menjalankan peran atau menggunakan lebih dari satu jenis relasi. Hal ini menandakan, relasi antara pemilih dan politikus tidak linear dan berlangsung timbal balik sehingga lebih kompleks dari tipologi yang dijabarkan oleh Schafer (2007). Bentuk relasi pada masing-masing program di dua daerah dapat dilihat pada tabel 5.5. berikut:

**Tabel 5.5. Relasi antara pemilih dan politikus di kedua daerah studi**

PROGRAM POPULIS	JENIS RELASI	KETERANGAN
<b>NGANJUK</b>		
Program Jalinkesra	Patronase-semi klientelistik	Bantuan diberikan juga kepada kerabat atau warga yang dekat dengan pamong desa#
Dana Kopwan	Patronase	Bantuan hanya dapat diakses oleh kelompok tertentu
Dana Madin	Patronase	Bantuan diberikan pada organisasi sosial yang telah mapan dan operator merupakan jaringan informal petahana
<b>GARUT</b>		
Dana infrastruktur desa	Semi <i>programmatic mobilization</i> dan <i>whole-sale vote-buying</i>	Bantuan dapat dinikmati oleh warga desa tanpa kecuali. Tetapi timing pendistribusiannya dibuat berbeda ( <i>reward and punishment</i> )
Posyandu	Semi <i>programmatic mobilization</i> dan klientelistik	Layanan posyandu dapat dinikmati oleh warga tanpa kecuali. Tetapi operator pelaksana merupakan jaringan informal petahana

Dari pemaparan pada bab studi kasus Ngajuk dan Garut, dapat ditarik beberapa hal berkaitan dengan fokus riset ini. Program-program ini dapat dikatakan dirancang untuk meningkatkan popularitas dan citra petahana walau tidak selalu berkorelasi positif. Relasi antara pemilih dan politikus disini dapat dilihat dari relasi antara pemilih dan operator yang menjadi representasi dari kandidat petahana.

Program Jalinkesra ditujukan untuk menggaet simpati pemilih kelompok miskin dengan menggunakan bantuan (kambing). Dalam prakteknya, pembagian juga diberikan kepada warga yang memiliki hubungan erat dengan pamong desa dimana penerima bantuan (non keluarga miskin) dapat diarahkan dukungan politiknya. Untuk program dana Kopwan, pembagian diujukan pada koperasi-koperasi yang baru dibentuk untuk menampung dana bantuan dan yang bisa mendapatkan pinjaman hanyalah keluarga (istri) dari pamong desa. Hal ini dilakukan agar dukungan dapat dengan mudah dikontrol. Program terakhir di Nganjuk (Jatim) yakni dana Madin sejak awal diperuntukkan pada madrasah yang telah ada. Jaringan ini memiliki hubungan informal dengan kandidat petahana sehingga relasi yang terbentuk lebih mengarah pada klientelistik. Apalagi dibarengi dengan kultur feodal dari organisasi tersebut sehingga relasi klientelistik menjadi sangat efektif dalam memobilisasi dukungan.

Untuk program populis di Jawa Barat, pada desa dimana peneliti melakukan observasi, ditemukan model yang terbangun antara operator yang mewakili kandidat petahana dengan warga dari kedua program populis juga beragam. Untuk program Infrastruktur Desa, relasi yang terbangun antara pemilih dan politikus (melalui operator) cenderung bersifat allocational policy dimana peruntukan dari dana infrastruktur desa ditentukan melalui mekanisme mufakat penduduk desa. Dana tersebut dialokasikan sesuai dengan kebutuhan warga. Karena

pelibatan warga menjadi prasyarat proses program ini sehinggajadi proses dua arah dan partisipatif dalam penentuan penggunaan dana tersebut. Hanya saja, karena strategi distribusi secara keseluruhan cenderung digunakan sebagai pemancing dukungan atau sinyal kepada pemilih di daerah sasaran maka program Infrastruktur Desa tak bisa dilepaskan dari kerangka jual-beli suara secara “grosiran” (*whole-sale vote-buying*).

Untuk program posyandu, dapat dikatakan bahwa desain program bersifat *allocational policy* dimana bantuan bersifat *public goods* dan pemanfaatan dana diserahkan pada masing-masing posyandu. Dengan demikian siapa saja dapat mengakses layanan dari posyandu. Meskipun demikian, berdasarkan temuan lapangan ditemukan kecenderungan operator pelaksana program (PKP dan kader posyandu) merupakan jaringan informal yang berelasi dengan Gubernur sebagai kandidat petahana.

Terakhir, pelaksanaan program oleh operator ternyata memiliki dua sisi baik yang menguntungkan maupun yang menggerogoti citra petahana. Terutama program Jalinkesra yang mengalami “penyesuaian” berdasarkan inisiatif operator membuat munculnya opini negatif dari warga atas program ini. Walau warga mengetahui dan dapat mengasosiasikan program tersebut dengan petahana, tetapi manipulasi dalam pembagian bantuan tetap saja mendatangkan citra buruk bagi petahana.

Aspek ketiga berkaitan dengan instrumen dimana faktor yang berperan berdasarkan temuan riset lapangan adalah karakter bantuan. Jika dilihat dari kemampuan monitoring dari mesin atau jaringan politik petahana bisa dikatakan pemantauan terhadap pilihan dari penrima bantuan dilakukan tidak secara sistematis. Juga hamper tidak ada sanksi terhadap penerima bantuan yang tidak mendukung dengan memberikan suara kepada kandidat petahana.

Hal ini terkait dengan karakter bantuan. Justeru karena program di kedua Provinsi tersebut dikemas dalam bentuk proyek populis dan manfaat yang ditawarkan dapat dikategorikan sebagai *publik goods* sehingga berkurang kemampuan mengikat dan menjadi prasyarat bagi penerima (*excludable*) sehingga minim diskriminasi terhadap penerima bantuan tersebut. Juga di kedua Provinsi tersebut pemberian bantuan atau program tidak secara spesifik ditujukan pada daerah atau kelompok tertentu (karena dinilai dapat memberikan suara secara block voting) akan tetapi lebih pada sasaran kelompok keluarga miskin atau perempuan (terutama posyandu). Bantuan tersebut realitanya tidak bekerja seperti *clientelistic goods* yang dapat memberikan sanksi atau penalti bagi penerima manfaat yang tidak mendukung secara politik saat pemungutan suara.

Selain karakter bantuan dan kapasitas monitoring, faktor terakhir berkaitan dengan distribusi bantuan adalah daerah sasaran. Jika melihat pengalaman Negara lain maka pemberian bantuan ditujukan pada daerah berdasarkan kalkulasi beragam. Di Filipina, biasanya program pork-barrel ditujukan pada basis pendukung agar mengikat kesetiannya pendukung. Lain lagi dengan pilihan di Meksiko dimana bantuan digelontorkan pada daerah abu-abu. Hal menarik dari temuan riset ini adalah program disalurkan merata disemua daerah (desa). Sebaran program memang didasarkan pada sector tertentu (misalkan perempuan, desa, koperasi) namun tidak ada diskriminasi daerah.

Komparasi dari kedua daerah menunjukkan bahwa penggunaan dana publik tidak serta merta membuat kandidat petahana meraup dukungan dari penerima bantuan. Relasi antar pemilih dan politikus sangat kompleks dan ditentukan oleh aspek-aspek yang saling terkait. Ketiadaan monopoli ekonomi dan politik justru menjadikan penggunaan dana publik tidak dilakukan secara terang-terangan untuk mendongkrak popularitas

kandidat. Ketiadaan monopoli politik, contohnya, terkait dengan terbukanya kompetisi politik akibat perubahan struktur dan sistem politik. Akibatnya petahana tidak dapat leluasa menggunakan dana publik untuk kampanye.

Perubahan struktur ekonomi dan politik membuat relasi antara pemilih dan politikus tidak melulu bercirikan klientelistik. Merengangnya relasi klientelistik berujung pada relasi yang lebih setara. Relasi yang terbentuk memang masih dalam tahap formasi menuju relasi selain klientelistik akan tetapi juga tidak bisa dikatakan telah menjadi relasi *programmatic mobilization*.

Ketiadaan monopoli politik juga berarti munculnya kompetisi politik antar kelompok politik sehingga tidak ada jaminan impunitas bagi pelaku penyelewengan dana publik. Oleh sebab itu, petahana mau tidak mau mendesain program yang tidak vulgar untuk mendukung aktivitas politiknya. Ini bisa dilihat pada karakter bantuan dan daerah/kelompok sasaran penerima bantuan. Jika bantuan yang diberikan dalam bentuk *public goods* maka sangat sulit bagi kandidat petahana untuk memastikan penerima bantuan akan mendukungnya. Begitu juga dengan kebijakan pembagian yang cenderung merata membuat bantuan tidak bersifat diskriminatif dan mempunyai prasyarat tertentu.

## IV. REKOMENDASI

1. Alokasi dana publik dalam pos anggaran seperti dana Bnaso, dana Hibah, Bantuan Keuangan ataupun program populis pemerintah tidak boleh dikemas menjadi program yang mempersonifikasikan kepada individu pejabat publik/petahana ataupun partai politik tertentu. Contoh dari Jawa Timur dimana program Jalinkesra, Dana Kopwan dan Dana Madin dengan jelas dipersonifikasikan

menjadi “program” Gubernur dan Wakil Gubernur, bahkan dengan memasang foto pejabat yang bersangkutan, harus dilarang karena akan sarat dengan nuansa kampanye.

2. Perlu pengawasan yang ketat terhadap desain, perencanaan dan implementasi program populis. Partai politik melalui fraksi di lembaga legislatif harus menjalankan fungsi *horizontal accountability* terhadap program-program yang dijalankan oleh eksekutif dan juga sebaliknya.
3. Diluar itu, pelibatan kelompok warga dalam menentukan perencanaan dan alokasi anggaran harus lebih ditingkatkan agar tercipta *vertical accountability*.
4. Penggunaan dana publik yang dikamuflekan menjadi program populis secara kerangka hukum dapat dikategorikan sebagai aktivitas atau program yang legal sehingga menyulitkan untuk melihatnya sebagai bentuk penyimpangan kekuasaan. Untuk itu perlu dilakukan “audit dampak” dari program atau assessment akan manfaat dari penerima bantuan agar tidak terjadi alokasi sumberdaya publik yang terbatas (minim) untuk kegiatan yang sarat kepentingan politik.

Dari temuan penelitian ini, tim peneliti mengusulkan saran sebagai berikut: Pertama, untuk mempersempit penggunaan dana public oleh kandidat petahana, saatnya upaya dan kerja kelompok lembaga swadaya masyarakat ditujukan untuk membangun relasi yang lebih berimbang dan setara dengan politikus. Relasi *programmatic mobilization* dapat terbentuk jika dilakukan pengorganisasian kelompok warga untuk menyambungkan aspirasi kepada politikus sehingga terbentuk popular representation.

Kedua, dalam konteks penelitian, perlu dilakukan riset pada daerah yang memiliki keragaman status atau kemajemukan daerah untuk melihat apakah aspek yang berkaitan dengan

primordial berperan dalam relasi antar pemilih-politikus. Atau pemilihan daerah yang relatif kaya sumberdaya untuk melihat apakah aspek kekayaan alam akan menggantikan atau meminimalisir penggunaan dana public untuk kampanye.

## DaftarPustaka

- Amundsen, I. (1999). *Political Corruption: An Introduction to the Issues*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Angraini, T. Dkk. (2011). *MenataKembaliPengaturanPemilukada*. Jakarta: Perludem.
- Arghiros, A. (2001). *Democracy, Development and Decentralization in Provincial Thailand*. Richmond, Surrey: Curzon Press.
- Badoh, I. F. Z. danDahlan, A. (2010).*KorupsiPemilu Indonesia*. ICW Press.
- Badoh, I. F. Z. dan Djani, L. (2006).*KorupsiPemilu*. Jakarta: Indonesia Corruption Watch.
- Brown, G., &Diprose, R. (2009). Bare-Chested Politics in Central Sulawesi: Local Elections in a Post-Conflict Region. In P. Sulistiyanto& M. Erb (Eds.), *Deepening Democracy in Indonesia: Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Buehler, M. (2009). The Rising Importance of Personal Networks in Indonesian Local Politics: An Analysis of District Government Head Election in South Sulawesi in 2005. In P. Sulistiyanto& M. Erb (Eds.), *Deepening Democracy in Indonesia: Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Callahan, William A. (2005). "The Discourse of Vote Buying and Political Reform in Thailand", *Pacific Affairs* Volume 78, Number 1, Spring 2005, pp. 95-113(19).
- Callahan, W. A. (2000). "Political Corruption in Southeast Asia", in Robert Williams ed. (2000). *Party Finance and Political Corruption*. New York: St. Martin's Press, LLC.
- Choi, Nankyung (2009). "Democracy and Patrimonial Politics in Local Indonesia". *Indonesia* 88: 131-64.
- Choi, N. (2005).*Local Elections and Democracy in Indonesia: The Case of the Riau Archipelago*. IDSS Working Paper.
- Chua, Yvonne T. danBooma B. Cruz (2004). "For the Love of Pork". Dalam Coronel, Sheila S., Yvonne T. Chua, Luz RimbandanBooma B. Cruz (2004). *The Rule Makers*. Quezon City: PCIJ.
- Croissant, Aurel, Gabriele BurnsdanMarei John; eds (2002). *Electoral Politics in Southeast and East Asia*. Singapore: FES.
- Della Porta, D., &Vannucci, A. (1997 ). The 'perverse effects' of political corruption.*Political Studies*, 45(3), 516-538.

- Della Porta, D., & Vanucci, A. (1999). *Corrupt Exchanges: Actors, Resources and Mechanism of Political Corruption*. New York: Aldine de Guyter.
- Djani, Luky. (2012). *DemokrasiPrabayar*. Analisis CSIS Vol. 41, No. 1, Maret 2012. Jakarta: CSIS.
- Djani, Luky & Vermonte, Philips J. (2013). *LaporanStudiPendahuluanKorupsiPemilu di Indonesia*. Jakarta: the Asia Foundation.
- Demos. (2005). *MenjadikanDemokrasiBermakna: MasalahdanPilihan di Indonesia*. Jakarta: Demos.
- Doig, Alan and Robin Theobald, eds. (2000). *Corruption and Democratization*. London: Frank Cass.
- Etzioni-Halevy, E. (2002). Exchanging Material Benefit for Political Support: A Comparative Analysis. In A. Heidenheimer& M. Johnston (Eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts* (3rd ed.). New Brunswick, NJ: Transaction.
- Fegan, B. (1993). Entrepreneurs In Votes And Violence: Three Generations Of A Peasant Political Family. In A. McCoy (Ed.), *An Anarchy Of Families: State And Family In The Philippines*. Madison: University of Wisconsin and Ateneo de Manila University Press.
- Glassman, J. (2010). "The Provinces Elect Governments, Bangkok Overthrows Them: Urbanity, Class, and Post-Democracy in Thailand". *Urban Studies* 47, Issue 6.
- Hadiz, V. R. (2010). *Localizing Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Hadiz, V. R. (2005). Reorganizing Political Power in Indonesia: A Reconsideration of so-called 'Democratic Transitions'. In P. Sulistiyanto, M. Erb& C. Faucher (Eds.), *Regionalism in Post-Suharto Indonesia*. New York: RoutledgeCurson.
- Hafild, E. (ed) (2003). *LaporanStudiStandarAkutansiKeuanganKhususPartaiPolitik*. Jakarta: TI - Indonesia.
- Harriss, J., Stokke, K., & Törnquist, O. (Eds.). (2004). *Politicizing Democracy: Local Politics and Democratization in Developing Countries*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Harris, R. (2003). *Political Corruption: in and beyond the Nation State*. New York: Routledge.
- Harriss-White, B., & White, G. (1996). Corruption, liberalization and democratization. *IDS Bulletin*, 27(2), 1-5.
- Heidenheimer, A. dan Michael Johnston, edisiketiga (2002). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. New Brunswick, NJ: Transaction.

- Hicken, A. D. (2007). "How Effective are Institutional Reforms?" dalam Frederic Charles Schaffer (ed). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Ateneo de Manila University Press.
- Hidayat, S. (2007). 'Shadow State'? Business and Politics in the Province of Banten. In H. S. Nordholt & G. van Klinken (Eds.), *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*. Leiden: KITLV Press.
- Hidayat, S. (2009). Pilkada, Money Politics and the Dangers of "Informal Governance" Practices. In P. Sulistiyanto & M. Erb (Eds.), *Deepening Democracy in Indonesia: Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Hutchcroft, P. (1998). *The Politics of Privilege: Rents and Corruption in Asia*
- Irwan, A. dan Edriana (1995). *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber. Hegeoni Tak Sampai*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Junaidi, V., dkk (2011). *Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturandan Praktek*. Jakarta: Kemitraan.
- KIPP (2000). *Uang dan Kekusaan dalam Pemilu 1999*. Jakarta: KIPP Indonesia.
- Laothamatas, A. (1996). "A Tale of Two Democracies: Conflicting Perceptions of Elections and Democracy" dalam Taylor, R. (ed) *Thailand, The Politics of Elections in Southeast Asia*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Lehoucq, Fabrice (2007). "When Does a Market for Votes Emerge?" dalam Frederic Charles Schaffer (ed). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Ateneo de Manila University Press.
- Levitsky, Steven (2007). From Populism to Clientelism? The Transformation of Labor-based Party Linkages in Latin America.
- Magaloni, B. (2006). *Voting for Autocracy. Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Cambridge University Press.
- Magaloni, Beatriz; Diaz-Cayeros, Alberto dan Estévez, Federico (2007). *Clientelism and Portfolio Diversification: A Model of Electoral investment with applications to Mexico*.
- Medina, Luis Fernando and Stokes, Susan C. (2007). *Monopoly and Monitoring an Approach to Political Clientelism*.
- Mungiu-Pippidi, A. (2006). "Corruption: Diagnosis and Treatment". *Journal of Democracy*, Vol 17, No. 3: 86-100.
- Robison, R., dan Hadiz, V. R. (2004). *Reorganising Power in Indonesia: the Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London: Routledge-Curzon.
- Samuels, D. J. (2002). *Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil*. The

Journal of Politics, Vol. 64, No. 3 (Aug., 2002). Cambridge University Press

- Schaffer, F. C., dan Schedler, A. (2007). "What is Vote Buying?" dalam Frederic Charles Schaffer (ed). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Ateneo de Manila University Press.
- Schaffer, F. C. (2007). "How Effective is Voter Education?" Dalam Frederic Charles Schaffer (ed). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Ateneo de Manila University Press.
- Scott, J. C. (1969). The analysis of corruption in developing nations. *Comparative Studies in Society and History*, 11(3), 315-341.
- Scott, J. C. (1972). *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliff, New Jersey: Prentice-Hall.
- Scott, J. C. (1977). Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. In S. W. Schmidt, L. Guasti, C. H. Landé & J. C. Scott (Eds.), *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Sulistiyanto, P. (2009). Pilkada in Bantul District: Incumbent, Populism and the Decline of Royal Power. In P. Sulistiyanto & M. Erb (Eds.), *Deepening Democracy in Indonesia: Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Sulistiyanto, P., & Erb, M. (2009). Indonesia and the Quest for "Democracy". In P. Sulistiyanto & M. Erb (Eds.), *Deepening Democracy in Indonesia: Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Stokes, Susan C. (2007). Is Vote Buying Undemocratic? In Frederic Charles Schaffer (ed), *Elections for Sale: the Causes and Consequences of Vote Buying*. Manila: Ateneo De Manila University Press.
- Surbakti, R., Supriyanto, D., dan Santoso, T. (2008). *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*. Jakarta: Kemitraan.
- Taylor, R.H. (ed) (1996). *The Politics of Elections in Southeast Asia*. Cambridge University Press.
- Törnquist, O. (2002). What's wrong with Indonesia's democratization? *Asian Journal of Social Science*, 30(3), 547-569.
- Törnquist, O. (2009). Indonesia's held back democracy. In W. P. Samadhi & N. Warauw (Eds.), *Building-democracy on the Sand*. Jakarta: Demos.
- Trenggono, N. dan Makhya, S. (2003). *Pola Money Politics. Kontroversi Pemilihan Gubernur Lampung 2003-2008*. Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung.
- Thubany, S. H. (2005). *Pilkada Bima 2005. Era Baru Demokratisasi Lokal Indonesia*. Yogyakarta: Nuansa Aksara.

- van de Walle, Nicolas (2007). Meet the New Boss, Same as the Old Boss? The Evolution of Political Clientelism in Africa, in Kitschelt, Herbert and Steven I. Wilkinson (eds). *Patron, Clients and Policies. Patterns of democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vel, J. (2005). Pilkada in East Sumba: An Old Rivalry in a New Democratic Setting. *Indonesia*, 80(October), 81-101.
- Vermonte, P. J., dan Tanuwidjaja, S. (2012). Menyederhanakan Sistem Pemilu Legislatif: Beberapa Usulan. Analisis CSIS, Vol. 41, No. 1, Maret 2012, Jakarta: CSIS.
- Wang, Chin-Shou dan Charles Kurzman (2007). "The Logistics: How to Buy Votes". dalam Frederic Charles Schaffer (ed). *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Ateneo de Manila University Press.