ULIL ALBAB : Jurnal Ilmiah Multidisiplin
Vol.2, No.12, November 2023

Relasi Kuasa Dalam Penganggaran Pilkada Kabupaten Bantul Tahun 2020

Wisnu Prasetyo Aji
Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan STPMD "APMD" Yogyakarta
E-mail: masninoe@gmail.com

Article History:
Received: 01 November 2023
Revised: 06 November 2023
Accepted: 08 November 2023

Keywords: *Power Relations, Regional Election Budget Management, Relations between Institutions*

Abstract: *The budget is one aspect that determines the quality of regional elections (Pilkada). The budget issue that emerged in the 2020 Simultaneous Regional Elections was the existence of power relations in the context of preparing the regional election budget, as stated in the text of the Regional Grant Agreement Text (NPHD). There are 2 (two) factors that cause this problem. First, there is a balance of power between institutions in the context of regional election budgeting. Second, the classic problem faced by Indonesia is the lack of uniformity in judicial management (asynchronization between regulations) which has an impact on the quality of regional election budget management. There are differences of opinion regarding regulations, especially the law that regulates the DPRD's authority to carry out budget functions with the technical regulations of the Minister of Home Affairs regarding regional election budgeting. Using descriptive and qualitative research methods, the author will examine budget issues from the perspective of power relations between institutions and budget management for regional elections. The author uses the theory of power relations and election budget management to develop alternative solutions to this problem.*

PENDAHULUAN

Indonesia sejak tahun 2005, pilkada langsung merupakan bagian dari praktik demokrasi. Pilkada serentak yang diselenggarakan sejak tahun 2015 akan terus berlanjut pada tahun 2017, 2018, dan hingga tahun 2020. Pilkada serentak tahun 2020 yang merupakan gelombang ke-4 pemilu serentak akan diselenggarakan di 270 daerah, meliputi 9 pemilihan gubernur/wakil gubernur, 224 pemilihan bupati/wakil bupati, dan 37 pemilihan walikota/wakil walikota. Tahap pemilu ini kini tengah berjalan meski sempat tertunda akibat bencana pandemi Covid-19, dan perlu dilakukan penilaian sejak awal untuk meminimalisir potensi permasalahan pada tahap lanjutan, sekaligus merupakan langkah pelaporan dalam penilaian secara keseluruhan pemilu serentak di masa depan.

Tinjauan terhadap pelaksanaan pilkada serentak tahun 2020 adalah mengenai tahap

fiskal/anggaran pilkada. Topik pendanaan ini menjadi sangat penting mengingat pendanaan Pilkada merupakan kunci bagi Penyelenggara Pilkada (KPU, Bawaslu, dan DKPP) dalam menuntaskan seluruh aspek penyelenggaraan dan pengawasannya. Permasalahan penyusunan anggaran Pilkada lazimnya berkutat pada hal-hal seperti ketidaksesuaian antara usulan anggaran dengan realisasi yang diberikan, keterlambatan pencairan dana, permainan politik antara Kepala Daerah sebagai penyedia anggaran melalui hibah daerah dengan Penyelenggara Pilkada, dan tidak optimalnya program/kegiatan akibat minimnya kondisi keuangan daerah dalam hal ini adalah kas daerah (Risan 2020).

Pendanaan Pilkada sesungguhnya telah diatur secara implisit dalam UU No. 10/2016 (Presiden RI 2016) *Jo.* UU No. 1/2015 (Presiden RI 2015) mengenai Pilkada. Pasal 166 Ayat (1) *Dalam UU* tersebut menyebutkan bahwa: "*Pendanaan kegiatan Pemilihan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan dapat didukung oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*". Skema pendanaan Pilkada sebagaimana aturan tersebut bermakna bahwa Pilkada merupakan rezim APBD, yang kewenangan alokasinya ada di tangan Pemerintah Daerah, dimana pada kondisi tertentu Pemerintah Pusat dapat memberikan dukungan anggaran. Konsekuensinya, anggaran Pilkada memiliki variasi yang cukup dinamis antar daerah, yang pada hakikatnya mendasarkan diri pada kemampuan keuangan daerah masing-masing.

Dalam level operasional, mekanisme penyusunan anggaran Pilkada telah diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 54/2019 (Kementerian Dalam Negeri 2019) tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota yang Bersumber dari APBD sebagaimana telah disempurnakan dalam Permendagri No. 41/2020 (penyesuaian akibat adanya bencana pandemi Covid-19). Permendagri ini merupakan pengganti dan penyempurna Permendagri No. 44/2015 (Kementerian Dalam Negeri 2015) dan Permendagri No. 51/2015, dan merupakan amanat Pasal 166 Ayat (3) UU No. 10/2016 (Presiden RI 2016) mengenai Pilkada. Maka penulis tertarik untuk meneliti tentang relasi kuasa dalam penganggaran pilkada kabupaten bantul tahun 2020.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan perspektif deskriptif kualitatif, yakni metode yang digunakan peneliti untuk menemukan pengetahuan atau teori terhadap penelitian pada satu waktu tertentu (Mukhtar 2013). Penelitian ini secara teknis di dalam pembahasannya menggunakan teknik penulisan Studi Kasus. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Teknik pengumpulan data menggunakan studi dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan proses analisis data. Adapun ruang lingkup penelitian yaitu berada di Kabupaten Bantul tahun 2020.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengelolaan Anggaran Pilkada

Pemilu adalah salah satu instrumen vital dalam negara demokrasi yang dalam prakteknya memakan biaya yang cukup besar, terutama ketika siklus pemilu itu berlangsung. Besar kecilnya anggaran pemilu sangat tergantung pada aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Cost of Registration and Elections (CORE) membagi pembiayaan pemilu menjadi tiga kategori:

a. Core costs (or direct costs)/biaya inti pemilu adalah biaya yang rutin untuk mengimplementasikan proses pemilu dalam lingkungan pemilu yang stabil

b. Diffuse costs (or indirect costs)/ biaya tidak langsung merupakan biaya yang berhubungan dengan penyediaan jasa yang tidak bisa dilepaskan ke dalam anggaran umum dari lembaga yang menyelenggarakan pemilu; dan
c. Integrity costs adalah biaya yang dibutuhkan untuk menyediakan keamanan, integritas, netralitas politik, dan ranah kompetisi dalam proses pemilu

Indonesia masuk kedalam tiga kategori ini karena, mulai dari biaya persiapan penyelenggaraan pemilu, keamanan, sampai dengan biaya hari H pemungutan dan penghitungan suara masih kedalam biaya pemilu. Yang membedakannya terletak pada dari mana sumber biaya pemilu itu berasal. Pemilu presiden dan wakil presiden, besarta pemilu DPR, DPRD, dan DPD sumber biaya penyelenggaraanya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sedangkan sumber pendanaan untuk pilkada serentak ditanggung oleh APBD. Meskipun ketika proses pembahasan undang-undang pilkada pada awalnya diwacanakan untuk dibiayai oleh APBN, namun akhirnya tetapi dibebankan kepada daerah masing-masing.

Asinkronisasi Antar Peraturan

Undang-undang 10 Tahun 2016 (Presiden RI 2016) tentang Pilkada Pasal 166 Ayat (1) menjelaskan lebih lanjut bahwa "pendanaan kegiatan pemilihan dibebankan pada Anggaran Pendatan dan Belanja Daerah, dan dapat didukung oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Secara lebih spesifik mekanisme pembiayaan pilkada diatur dalam beberapa peraturan yang salah satunya ialah Peraturan menteri dalam negeri No. 44 Tahun 2015 (Kementerian Dalam Negeri 2015) tentang Pengelolaan Dana Kegiatan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (Kementerian Dalam Negeri 2015).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 89/PMK.05/2016 tentang Tata Cara Pengelolaan Hibah Langsung dalam Bentuk Uang untuk Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (Kementerian Keuangan 2016) dan SK KPU Nomor 202/KU.05-Kpt/02/KPU/XI Tahun 2017 (KPU RI 2017) tentang pedoman teknis tata cara pengelolaan, penyaluran dan pertanggung jawaban penggunaan anggaran dana hibah untuk penyelenggaran pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, beserta walikota dan wakil walikota.

Jika merujuk pada peraturan yang ada sumber biaya penyelenggaran pilkada berasal pos APBD melalui hibah langsung dalam bentuk uang yang berasal dari pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten atau kota yang dananya ditransfer secara langsung kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan level pelaksanaan pilkadannya masing-masing daerah. Berdasarkan Permendagri No. 44 Tahun 2015(Kementerian Dalam Negeri 2015) ada tujuh tahapan yang perlu dilalui dalam proses penganggaran biaya penyelenggaran pilkada yang diantaranya:

a. KPUD menyusun kebutuhan anggaran penyelenggaran pilkada sesuai tingkatanya masing-masing (KPU Provinsi menyusun kebutuhan anggaran Pilgub, KPU Kabupaten/Kota menyusun kebutuhan anggaran pilwalkot dan pilbup)
b. Usulan kebutuhan anggaran dibahas bersama dengan tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) yang dibentuk dengan keputusan kepala daerah dan dipimpin oleh sekertaris daerah yang mempunyai tugas menyiapkan serta melaksanakan kebijakan kepala daerah dalam rangka penyusunan APBD yang anggotanya terdiri dari pejabat perencanaan daerah, PPKD, dan pejabat lainnya sesuai kebutuhan
c. Kepala SKPPD menyusun dokumen pelaksanaan anggaran pejabat pengelola daerah yang kemudian disingkat DPA-PPKD sebagai dokumen pelaksanaan anggaran badan/dinas/biro/bagian keuangan selaku bendaharawan umum daerah, setelah

peraturan daerah provinsi/kabupaten/kota tentang APBD dan peraturan gubernur/bupati/walikota tentang penjabaran APBD ditetapkan sesuai peraturan perundang-undangan

d. Belanja hibah pilkada kepada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dituangkan dalam Nota Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) dan ditandatangani oleh Gubernur/Bupati/Walikota dan Ketua KPU Provinsi/Kabupaten/Kota
e. NPHD memuat:
   1. Pemberi dan penerima hibah;
   2. Tujuan pemberian hibah;
   3. Besaran dan rincian penggunaan hibah kegiatan pemilihan;
   4. Hak dan kewajiban
f. Pencairan dapat dilakukan sekaligus atau bertahap sesuai dengan kebutuhan kegiatan penyelenggaraan pemilihan;
g. Ketika pemerintah daerah belum menganggarkan atau telah menganggarkan dalam APBD tetapi belum sesuai dengan standar, dapat diusulkan Rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan APBD yang kemudian diberitahukan kepada DPRD (Kementerian Dalam Negeri 2015).

Pemerintah daerah melalui TAPD memiliki kewenangan untuk menyetujui ataupun menolak besaran kebutuhan anggaran yang diusulkan oleh KPU dalam rapat bersama. Selain itu karena anggaran bersumber dari APBD maka DPRD memiliki kewenangan untuk mengetahui termasuk membahas ketika pemerintah mengusulkan rancangan APBD. Terlebih lagi UU 23/2014 (Presiden RI 2014) tentang pemerintahan daerah menyebutkan salah satu kewenangan DPRD ialah membahas bersama kebijakan publik dan anggaran yang diusulkan oleh kepala daerah. Bahkan DPRD diberikan kewenangan untuk menyetujui atau tidak APBD yang diusulkan kepala daerah.

KESIMPULAN

Sifat penganggaran Pilkada atau dikenal dengan rezim APBD berdampak pada berbagai kompleksitas dalam penyusunan anggaran. Negara harus mempertimbangkan penyelenggaraan pilkada dengan rezim APBN, sehingga daerah tidak menanggung biaya politik yang besar ketika menyelenggarakan acara demokrasi.

Pembiayaan pilkada melalui APBN juga memperkuat kontrol politik pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Program ini juga akan menyelesaikan perselisihan peraturan, membuat proses pengusulan dan penetapan anggaran pemilu berjalan lebih lancar dan meminimalkan potensi kebuntuan. Namun jika diterapkan, perlu dicatat bahwa pengalihan anggaran ke pusat juga berarti menarik desentralisasi kekuasaan dari daerah ke pusat.

Hal ini cenderung berpotensi tidak sinkron dengan prinsip-prinsip desentralisasi fiskal yang dianut Indonesia Dengan menggunakan kacamata manajemen anggaran Pilkada, posisi kapasitas Penyelenggara Pilkada dinilai sangat penting mengingat proses pembiayaan Pemilu dalam perspektif analis Core Costs harus mampu mewujudkan proses Pemilu dalam lingkungan yang stabil.

Syarat dan ketentuan berlakudi mana lingkungan Penyelenggara Pilkada sedapat mungkin berada dalam ekosistem yang stabil dalam proses penyusunan anggaran Pemilu dan keseluruhan pengelolaannya. Jika syarat stabil tidak terpenuhi, pasti akan terjadi kecacatan dalam proses-proses manajemen anggaran yang diampu oleh Penyelenggara Pemilu. Selain itu, dalam kacamata serupa, pembiayaan Pemilu harus mampu menyediakan jaminan integritas (Integrity Costs), sehingga tahapan Pilkada dapat berjalan sesuai dengan yang direncanakan.

DAFTAR REFERENSI

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 44 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Dana Kegiatan Pilkada

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 2019 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Daerah

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 89 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengelolaan Hibah Langsung Dalam Bentuk Uang Untuk Kegiatan Pilkada

Keputusan KPU No. 81 Tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Anggaran Kebutuhan Barang dan Jasa Pelaksanaan Pilkada

Mukhtar. 2013. *Metode Praktis Penelitian Deskriptif Kualitatif*. Jakarta: GP Press.

Risan, Pudjo Rahayu. 2020. "Kendala Pendanaan Pilkada Serentak 2020." https://ayosemarang.com/read/2020/02/17/52377/kendala-pendanaan-pilkada-serentak-2020.