

**FENOMENA RASIONALISASI
ANGGARAN PILKADA YANG TELAH DISEPAKATI**
*(Studi Kasus di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur dan Kota
Tidore Kepulauan)*

Faqih Mujahid

Analisis Politik Dalam Negeri
Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan
Jl. Medan Merdeka Barat Nomor 15 – Jakarta Pusat 10110
Email : faqih.arutala@gmail.com

Susilo Harjono

Analisis Kebijakan Pertama
Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan
Jl. Medan Merdeka Barat Nomor 15 – Jakarta Pusat 10110
Email : susilo@ugm.ac.id

Abstract

The budget is one aspect that determines the quality of the implementation of regional head elections (Pilkada). The budget problem that arose in the 2020 Pilkada Concurrent was the rationalization carried out by the DPRD on the Pilkada budget which was contained in the Regional Grant Agreement Text (NPHD) even though the NPHD was signed by the Regional Head and Pilkada Organizer (KPU and Bawaslu) as evidence of the budget allocation agreement for the activities of organizing and supervising the Pilkada. Examples of this rationalization practice occurred in 2 (two) regions, namely Ogan Komering Ulu Timur District, South Sumatra Province, and Tidore Islands City, North Maluku Province. There are 2 (two) factors that give rise to the rationalization problem. First, poor communication between the elements of Pilkada organizers (KPU and Bawaslu) together with the Government and the DPRD, which led to a deadlock and made the Central Government have to step in to resolve it. Second, the classic problems experienced by Indonesia in matters of legal governance that are out of sync (disharmony between regulations) have an impact on the quality of Pilkada budget management. Several things that affect the quality of Pilkada budget management include: First, the practice of assigning staff in charge of the Pilkada budget both at the KPU and Bawaslu has not fulfilled the principle

of "the right man on the right place". Second, there is regulatory disharmony, namely the law regulating the authority of the DPRD in carrying out its budgeting functions with the technical regulations of the Minister of Home Affairs regarding Pilkada budgeting. By using a qualitative descriptive research method, the author will examine the rationalization problem from the aspects of communication between institutions and regional election budget management. The author uses political communication theory and election budget management to formulate alternative solutions to these problems and provide a meeting point for Pilkada budget problems in these 2 (two) regions.

Keywords: Budget Rationalization, Political Communication, Pilkada Budget Management.

Abstrak

Anggaran menjadi salah satu aspek yang menentukan kualitas pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada). Permasalahan anggaran yang mencuat pada Pilkada Serentak Tahun 2020 adalah adanya rasionalisasi yang dilakukan oleh DPRD terhadap anggaran Pilkada yang tertuang dalam Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) padahal NPHD tersebut telah ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Penyelenggara Pilkada (KPU dan Bawaslu) sebagai bukti kesepakatan alokasi anggaran untuk kegiatan penyelenggaraan dan pengawasan Pilkada. Contoh praktik rasionalisasi tersebut terjadi di 2 (dua) daerah yaitu Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur, Provinsi Sumatera Selatan, dan Kota Tidore Kepulauan, Provinsi Maluku Utara. Terdapat 2 (dua) faktor yang memunculkan permasalahan rasionalisasi tersebut. *Pertama*, komunikasi yang kurang baik antara unsur Penyelenggara Pilkada (KPU dan Bawaslu) bersama Pemerintah dengan DPRD, yang berujung *deadlock* dan menjadikan Pemerintah Pusat harus turun tangan untuk menyelesaikannya. *Kedua*, persoalan klasik yang dialami Indonesia dalam urusan tata hukum yang tidak sinkron (disharmoni antar regulasi) yang berdampak pada kualitas manajemen anggaran Pilkada. Beberapa hal yang mempengaruhi kualitas manajemen anggaran Pilkada tersebut diantaranya : *Pertama*, Praktik penempatan pegawai yang membidangi anggaran Pilkada baik di KPU maupun Bawaslu belum memenuhi Prinsip "the right man on the right place". *Kedua*, adanya disharmoni regulasi, yaitu UU yang mengatur tentang kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi anggaran (*budgeting*) dengan aturan teknis Permendagri tentang penganggaran Pilkada. Dengan menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif, penulis akan menelaah permasalahan rasionalisasi tersebut dari aspek komunikasi antar lembaga dan manajemen anggaran Pilkada. Penulis menggunakan teori komunikasi politik dan manajemen anggaran Pemilu untuk merumuskan alternatif solusi dari permasalahan tersebut dan memberikan titik temu permasalahan anggaran Pilkada pada 2 (dua) daerah tersebut.

Kata Kunci : Rasionalisasi Anggaran, Komunikasi Politik, Manajemen Anggaran Pilkada.

1. Pendahuluan

Pilkada langsung telah menjadi bagian tak terpisahkan dari praktik demokrasi di Indonesia sejak tahun 2005. Suksesi pemimpin daerah yang dilaksanakan secara serentak sejak tahun 2015 telah berlanjut pada tahun 2017, 2018 hingga kondisi *existing* tahun 2020 ini. Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2020 yang merupakan rangkaian gelombang Pilkada Serentak ke-4, dilaksanakan di 270 daerah yakni meliputi 9 Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, 224 Pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan 37 Pemilihan Walikota/Wakil Walikota. Tahapan Pilkada ini sedang berjalan walaupun sempat tertunda akibat adanya bencana nonalam Pandemi Covid-19, dan pada saat yang sama patut dievaluasi sedari awal demi meminimalisir potensi persoalan pada tahapan lanjutan, sekaligus menjadi catatan evaluasi secara keseluruhan untuk Pilkada Serentak di masa yang akan datang.

Salah satu catatan evaluasi pada pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2020 yang sedang berjalan ini adalah pada tahapan pendanaan/penganggaran 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 berkuat pada hal-hal seperti ketidakseuaian antara usulan anggaran dengan realisasi yang diberikan, keterlambatan pencairan, 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 (Pudjo Rahayu Risan: 2020).

Pemotongan anggaran dalam NPHD yang sudah disepakati jarang terjadi. Oleh karenanya, persoalan tersebut termasuk fenomena baru dalam penyelenggaraan Pilkada di Indonesia. Maka, pembahasan tersebut menjadi relevan dan kebaruan dalam konteks permasalahan anggaran Pilkada.

Pendanaan Pilkada sesungguhnya telah diatur secara implisit dalam UU No. 10/2016 Jo. UU No. 1/2015 dan UU No. 8/2015 mengenai Pilkada. Pasal 166 Ayat (1) *beleid* tersebut menyebutkan bahwa:

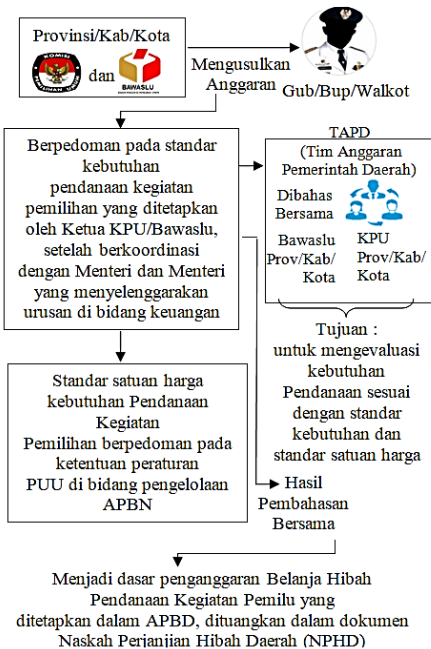
“Pendanaan kegiatan Pemilihan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan dapat didukung oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

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 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 dan Permendagri No. 51/2015, dan merupakan amanat Pasal 166 Ayat (3) UU No. 10/2016 mengenai Pilkada.

Mekanisme penyusunan anggaran Pilkada dapat dilihat pada bagan berikut :

Bagan 1.1. Mekanisme Penyusunan Anggaran Pilkada



Sumber: Kemendagri, 2020.

Dengan melihat bagan tersebut diatas, maka dapat dijelaskan bahwa hanya terdapat dua aktor utama dalam penyusunan dan pembahasan detail NPHD yaitu Pemerintah Daerah (eksekutif) sebagai penyedia anggaran dan Penyelenggara Pilkada (KPU/Bawaslu) sebagai penerima anggaran. Pada awal pengusulan sampai dengan penyusunan tidak sama sekali melibatkan DPRD.

Mencermati hal tersebut, apabila dibaca dalam kacamata administrasi, mekanisme tersebut sudah cukup hirarkis dan tidak sentralistis. Namun jika dibaca dalam kacamata komunikasi politik, dan dilihat dari sudut pandang legislatif, mekanisme penyusunan anggaran Pilkada tersebut justru menihilkan peran DPRD (Provinsi/Kabupaten/Kota) sebagai lembaga perwakilan yang memiliki fungsi anggaran (*budgetting*) dalam proses “awal” penyusunan anggaran Pilkada. Persepsi penihilan keturutsertaan DPRD inilah yang memicu munculnya persoalan baru di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur dan Kota Tidore Kepulauan. DPRD di dua daerah tersebut memprotes *beleid* yang sudah diteken oleh Mendagri ini, sehingga terjadi disharmoni antara DPRD dengan dua pihak sekaligus yakni Pemerintah Daerah (Bupati/Walikota) dan Penyelenggara Pilkada (KPU dan Bawaslu).

Persoalan ini pun terpaksa dibawa ke level atas, di mana Kemendagri mengirimkan surat kepada Kemenko Polhukam nomor 149/SD.V/DIT.II, tanggal 12 Februari 2020, perihal Permohonan Fasilitas

Penyelesaian Permasalahan NPHD, yang pada pokok suratnya menyatakan bahwa Kemendagri meminta fasilitasi permasalahan NPHD di 2 daerah (Kab. Oku Timur dan Kota Tidore Kepulauan) karena ada permasalahan pemotongan anggaran Pilkada dalam APBD. Permasalahan tersebut kemudian diselesaikan melalui koordinasi dan kompromi dengan mediator Kemenko Polhukam.

Persoalan di dua daerah tersebut disebabkan 2 (dua) faktor yakni *pertama* komunikasi politik yang kurang baik dari Penyelenggara Pilkada dan Pemerintah Daerah (eksekutif) kepada DPRD dalam menyusun anggaran Pilkada, dan *kedua* manajemen anggaran Pilkada dihadapkan pada disharmonisasi regulasi. Dalam konteks inilah, tulisan ini disusun untuk menggambarkan sejauh mana hubungan Penyelenggara Pilkada dengan praktik rasionalisasi anggaran oleh DPRD yang telah disepakati dalam NPHD.

Tulisan ini terbagi ke dalam 5 (lima) bagian bahasan, yakni bagian pertama adalah pendahuluan, bagian kedua membahas tentang praktik rasionalisasi NPHD Pilkada di Kab. OKU Timur, dan Kota Tidore Kepulauan, bagian ketiga membahas tentang komunikasi politik antara Penyelenggara Pilkada bersama Pemerintah Daerah (eksekutif) dengan DPRD dalam NPHD Pilkada, bagian keempat membahas tentang manajemen anggaran Pilkada dihadapkan pada disharmonisasi regulasi, dan bagian terakhir yakni penutup. Pada bagian terakhir,

penulis memberikan rekomendasi atau alternatif solusi dalam perbaikan mekanisme penyusunan anggaran Pilkada di masa yang akan datang.

2. 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: 10).

Penelitian ini secara teknis di dalam pembahasannya menggunakan teknik penulisan Studi Kasus. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara mendalam dan studi dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan proses analisis data dan menggunakan hasil wawancara. Adapun ruang lingkup penelitian yakni berada di dua daerah: Kabupaten OKU Timur (Provinsi Sumatera Selatan) dan Kota Tidore Kepulauan (Provinsi Maluku Utara), dengan rentang waktu Tahun 2019 s.d 2020.

3. Perspektif Teori

Para ahli komunikasi mendefinisikan proses komunikasi sebagai "*knowing what he wants to communicate and knowing how he should deliver his message to give it the deepest penetration possible in to the minds of his audience.*" Definisi tersebut mengindikasikan bahwa karakter komunikator selalu berusaha meraih keberhasilan semaksimal mungkin dalam menyampaikan pesan "*the deepest penetration possible.*" Artinya, pengertian

komunikasi bersumber dari gagasan komunikator yang ingin disampaikan pihak penerima dengan segala daya dan usaha, agar pihak penerima mengena, memahami dan menerima lewat pesan-pesan yang disampaikan (Roni Tabroni, 2012).

Adapun politik merupakan pengetahuan yang memiliki objek, subjek, metodologi, sistem, terminologi, ciri, teori yang khas dan spesifik serta diterima secara universal diseluruh dunia, disamping dapat diajarkan dan dipelajari oleh orang banyak (Inu Kencana Syafie, 2010). dengan demikian, menyitir Harsono Suwardi (2010), komunikasi politik dalam arti sempit adalah setiap bentuk penyampaian pesan, baik dalam bentuk lambang-lambang maupun dalam bentuk kata-kata tertulis atau terucapkan ataupun dalam bentuk isyarat yang mempengaruhi kedudukan seseorang yang ada dalam suatu struktur kekuasaan tertentu. Sedangkan dalam arti luas, komunikasi politik adalah setiap jenis penyampaian pesan, khususnya yang bermuatan info politik dari suatu sumber kepada sejumlah penerima pesan. Selain itu, Roelofs (dalam Sumarno & Suhandi, 1993) mendefinisikan komunikasi politik sebagai komunikasi yang materi pesan-pesannya berisi politik yang mencakup masalah kekuasaan dan penempatan pada lembaga-lembaga kekuasaan (lembaga otoritatif). Definisi ini menggunakan pendekatan kekuasaan dan kelembagaan.

Seperti yang telah diulas dalam permasalahan, salah satu faktor terjadinya praktik rasionalisasi

anggaran NPHD oleh DPRD adalah kurang baiknya pola komunikasi yang terjalin antara Penyelenggara Pilkada dan eksekutif dengan DPRD. Dengan menggunakan teori komunikasi politik, penulis akan mencermati bagaimana pola komunikasi dalam proses penyusunan NPHD antara Penyelenggara Pilkada dan eksekutif dengan DPRD.

Dalam kajian Heroik M. Pratama, dkk (Jurnal Pembiayaan Pemilu Bawasu RI, 2018) dijelaskan bahwa 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, yakni *Core costs (or direct costs)*/biaya inti pemilu adalah biaya yang rutin untuk mengimplementasikan proses pemilu dalam lingkungan pemilu yang stabil, *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 *Integrity costs* yakni biaya yang dibutuhkan untuk menyediakan keamanan, integritas, netralitas politik, dan ranah kompetisi dalam proses pemilu (Wall et.al. 2006, 178).

Heroik juga menyatakan bahwa Indonesia termasuk ke dalam tiga kategori tersebut, karena mulai dari biaya persiapan penyelenggaraan Pemilu, keamanan, sampai dengan biaya hari-H pemungutan dan penghitungan suara masuk ke dalam biaya Pemilu. Hal itu berlaku dalam Pemilu Presiden/Wakil Presiden

dan Pemilu Legislatif serta Pilkada, hanya yang membedakan adalah dalam hal sumber dananya, di mana Pemilu dibebankan ke dalam APBN sedangkan Pilkada dibebankan ke dalam APBD.

Kajian yang ditulis oleh Heroik M. Pratama, dkk tersebut sudah sangat runtut dan gamblang dalam menjelaskan manajemen, metode, alur dan pengelolaan anggaran Pilkada. Hanya saja terdapat bagian yang belum “disentuh” dalam kajian tersebut, yaitu fenomena praktik rasionalisasi anggaran NPHD oleh DPRD. Kajian tersebut baru membandingkan sesuai atau tidaknya usulan anggaran Pilkada dari Penyelenggara Pilkada kepada Pemerintah Daerah dengan anggaran Pilkada yang direalisasikan oleh Pemerintah Daerah dalam NPHD dan APBD yang kemudian dikaitkan dengan Kepala Daerah petahana maupun non-petahana. Oleh karena itu, di dalam tulisan ini penulis akan menganalisis lebih lanjut tentang persoalan anggaran Pilkada yang telah disepakati dalam NPHD namun dirasionalisasi oleh DPRD.

Kasus yang terjadi di Kab. Oku Timur dan Kota Tidore Kepulauan tidak terlepas dari adanya manajemen anggaran Pilkada yang dituangkan dalam Permendagri No. 54/2019. Kebijakan tersebut dinilai oleh DPRD di 2 daerah sebagai kebijakan yang “tidak mengindahkan” peraturan di atasnya yaitu fungsi DPRD dalam penyusunan anggaran (fungsi *budgeting*). Oleh karena itu penulis akan menganalisis lebih lanjut mengenai bagaimana hubungan antara manajemen penganggaran

Pilkada yang kurang baik dengan disharmonisasi regulasi.

Dalam manajemen anggaran Pilkada, aspek lain yang penting adalah berkenaan dengan kapasitas Penyelenggara Pilkada, dimana dapat diukur melalui dua hal. Pertama, *Policy capacity*, yakni kemampuan untuk melakukan proses pengambilan kebijakan, mengkoordinasikannya kepada lembaga terkait, dan memberikan analisis yang akurat atas pengambilan kebijakan tersebut. Kedua, *Implementation authority*, yaitu kemampuan untuk menjalankan serta menegakkan kebijakan yang telah diambil, tidak hanya kepada dirinya sendiri tetapi juga kepada publik (LAN, 2012).

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Praktik Rasionalisasi NPHD Pilkada oleh DPRD di Kab. Oku Timur, Dan Kota Tidore Kepulauan.

Institusi Penyelenggara Pilkada merupakan pihak yang paling bertanggungjawab dalam sukses tidaknya pelaksanaan Pilkada. Namun, dalam konteks praktik rasionalisasi anggaran oleh DPRD pada Pilkada di Kab. OKU Timur dan Kota Tidore Kepulauan, tanggung jawabnya tidak hanya terletak pada Penyelenggara Pilkada tetapi juga eksekutif selaku penyedia anggaran melalui skema hibah daerah.

Berikut adalah data rasionalisasi anggaran yang mengalami pemotongan anggaran oleh DPRD pada pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2020 :

Tabel 4.1 Rasionalisasi Anggaran Pilkada Tahun 2020 oleh DPRD Kab. Oku Timur dan Kota Tidore Kepulauan.

No	Nama Daerah	Penyelenggara Pilkada	Anggaran Pilkada Sebelum di Rasio-nalisasi (tertutang dalam NPHD)	Anggaran Pilkada Sesudah di Rasio-nalisasi (tertutang dalam Perda APBD)
1.	Kab. Oku Timur	KPU	Rp. 47 M	Rp. 36.15 M
		Bawaslu	Rp. 16.5 M	Rp. 15 M
2.	Kota Tidore kepulauan	KPU	Rp. 17.5 M	Rp. 12 M
		Bawaslu	Rp. 7 M	Rp. 3.5 M

Dari data tersebut, dapat ditegaskan bahwa DPRD di kedua daerah tersebut melakukan rasionalisasi yang berujung pada pemotongan alokasi anggaran untuk Penyelenggara Pilkada (KPU dan Bawaslu) padahal anggaran tersebut telah disepakati dalam NPHD.

Di Kab. Oku Timur, anggaran yang diberikan kepada KPU telah disepakati dalam NPHD Nomor 1/MoU/III/2019 dan nomor 96/PR.07-NK/1608/KPUKAB/ X/2019, tanggal 1 Oktober 2019, dengan nilai anggaran sebesar Rp.47.000.000.000,- dan untuk NPHD Bawaslu dengan nomor 2/MoU/III/2019 dan nomor 01/MoU/Bawaslu

- Prov.SS.12/X/2019, tanggal 23 Oktober 2019, dengan nilai anggaran sebesar Rp.16.500.000.000,-.

Sedangkan yang tertuang dalam Perda APBD Nomor 5 Tahun 2019, tanggal 23 Desember 2019, untuk KPU tertera senilai Rp.36.150.000.000,- dan untuk Bawaslu senilai Rp.15.000.000.000,-. Dengan demikian terjadi pemotongan sebesar Rp.10.850.000.000,- (23,09%), untuk KPU dan Rp.1.500.000.000,- (9,09%) untuk Bawaslu.

Di Kota Tidore Kepulauan, anggaran yang diberikan kepada KPU telah disepakati dalam NPHD nomor 270/1131/01/2019 dan nomor 413/PP.01.2/8272/KPU.Kot/IX/2019, tanggal 30 September 2019, dengan nilai anggaran sebesar Rp.17.500.000.000,- dan untuk Bawaslu tertuang dalam NPHD nomor 270/1132/01/2019 dan nomor KU.00.01/01/BWS-KTK/2019, tanggal 2 Oktober 2019, dengan nilai anggaran sebesar Rp.7.000.000.000,-.

Sedangkan yang tertuang dalam Perda APBD Nomor 8 Tahun 2019, tanggal 27 Desember 2019, untuk KPU tertera senilai Rp.12.000.000.000,- dan Bawaslu senilai Rp.3.500.000.000,-. Dengan demikian, terjadi pemotongan sebesar Rp.5.500.000.000,- (31,43%) untuk KPU, Rp.3.500.000.000,- (50%) untuk Bawaslu.

Tindak lanjut dari pemotongan tersebut diselesaikan dengan cara yang berbeda dan membuahkan hasil yang berbeda pula baik di Kab. Oku Timur maupun di Kota Tidore Kepulauan. Setelah melalui beberapa kali rapat koordinasi oleh Kemenko Polhukam, akhirnya dicapai resolusi bagi Kab. Oku Timur yakni melalui

Berita Acara kesepakatan tertanggal 27 Februari 2020 dengan beberapa poin kesepakatan sebagai berikut :

- Alokasi dukungan sesuai anggaran yang ditetapkan dalam APBD Tahun Anggaran 2020 Kabupaten OKU Timur sebesar Rp. 36.150.000.000,- dan apabila dalam pelaksanaannya terdapat kekurangan, maka akan ditambah dalam APBD Perubahan Tahun Anggaran 2020 sesuai dengan kebutuhan yang akan digunakan dengan batas maksimal sesuai dengan yang ditandatangani pada NPHD sebesar Rp.47.000.000.000,-;
- Alokasi dukungan sesuai anggaran yang ditetapkan dalam APBD Tahun Anggaran 2020 Kabupaten OKU Timur sebesar Rp15.000.000.000,- dan bila dalam pelaksanaannya terdapat kekurangan, maka akan ditambah pada APBD Perubahan Tahun Anggaran 2020 sesuai dengan kebutuhan yang akan digunakan dengan batas maksimal sesuai dengan yang ditandatangani pada NPHD sebesar Rp.16.500.000.000,-.

Sesuai Berita Acara tersebut, dapat diketahui bahwa pada prinsipnya anggaran Pilkada yang tertuang dalam NPHD Kab. Oku Timur menyesuaikan dengan angka yang tercantum dalam APBD. Dengan kata lain, NPHD Pilkada bagi KPU dan Bawaslu Kab. Oku Timur dipotong sesuai kehendak DPRD.

Penyelenggara Pilkada Kota Tidore Kepulauan menggunakan teknik "*bargaining position*" dengan memanfaatkan terbitnya Surat Menteri Keuangan Nomor S-735/

MK.02/2018, tentang Usulan Standar Biaya Honorarium Badan *Ad Hoc* Pemilihan 2020, yang pada pokok suratnya menaikkan standar honorarium petugas *Ad Hoc* Pilkada. Penyelenggara Pilkada di Kota Tidore Kepulauan menggunakan alasan tersebut untuk mempertahankan anggaran sesuai dengan NPHD. Dengan segala diskursus yang ada, alasan tersebut pada akhirnya diterima oleh DPRD. DPRD kemudian merevisi Perda APBD untuk menyesuaikan anggaran Pilkada yang telah disepakati dalam NPHD. Dari pendalaman wawancara dengan salah satu anggota KPU Tidore Kepulauan, DPRD menganggap bahwa lebih baik menyepakati anggaran Pilkada sesuai dengan APBD dibandingkan dengan menambah anggaran honorarium Panitia *Ad Hoc* (wawancara tanggal 6 Agustus 2020).

Dari rasionalisasi anggaran tersebut, beberapa persoalan teknis muncul dan harus dihadapi oleh Penyelenggara Pilkada. *Pertama*, berlarut-larutnya pembahasan tentang rasionalisasi anggaran Pilkada berdampak langsung pada keterlambatan pencairan anggaran, sebab sepanjang DPRD dan Penyelenggara Pilkada serta Eksekutif belum menyepakati nominalnya, proses administrasi transfer anggaran Pilkada dari Pemda tidak dapat dilakukan. Hal ini secara otomatis berdampak terhadap tidak optimalnya beberapa tahapan Pilkada. *Kedua*, dari sisi temporal, belum disepakatinya NPHD jelas akan melahirkan gangguan dalam tahapan/jadwal penyelenggaraan Pilkada yang jauh-jauh hari telah ditetapkan oleh Pusat. Sebagaimana kita kenal bahwa

secara umum tahapan Pilkada terdiri dari tahapan persiapan, pelaksanaan dan pengakhiran. Pada tahapan awal pelaksanaan Penyelenggara Pilkada pasti sudah membutuhkan pencairan anggaran, pada tahapan Pembentukan Badan Penyelenggara Pemilu tingkat kecamatan misalnya, perlu adanya dukungan operasional dalam melakukan *open recruitment*, dan lain-lain. Apabila persiapan anggaran telah bermasalah, maka tidak menutup kemungkinan pada tahapan awal pelaksanaan pun juga bermasalah.

Ketiga, praktik rasionalisasi anggaran juga mengakibatkan berbagai kegiatan strategis yang seharusnya dilakukan oleh Penyelenggara Pilkada terpaksa ditiadakan atau minimal kualitasnya berkurang. Contoh paling nyata yang dapat dilihat adalah berkurangnya kegiatan Bimtek bagi petugas-petugas KPU/Bawaslu, sosialisasi dan pendidikan politik bagi masyarakat/pemilih, atau kegiatan monitoring yang harus dilakukan Penyelenggara Pilkada. Padahal kegiatan bimtek, sosialisasi maupun monitoring sangat penting dalam upaya peningkatan kapasitas dan pengetahuan kepemiluan bagi para petugas Pilkada.

Keempat, menghadapi suplai anggaran yang tersendat, tidak sedikit Penyelenggara Pilkada terpaksa menempuh cara lain untuk menalangi operasional kegiatan yang harus dilaksanakan agar keseluruhan pekerjaan yang dibebankan sesuai *timeline* yang telah ditetapkan terpenuhi. Tentu ini tidak *fair*, sebab di satu sisi Penyelenggara Pilkada dituntut untuk menuntaskan beban

kerja, namun di pihak lain dukungan anggarannya belum jelas.

Pemahaman akan poin-poin penting dari temuan praktik rasionalisasi anggaran di atas patut kita spesifikasikan pada dua hal yang akan digali lebih mendalam pada tulisan berikutnya yakni terkait komunikasi politik dan manajemen anggaran Pilkada. Kedua hal ini sangat strategis dalam pengelolaan kepemiluan khususnya bagi Indonesia yang masih dalam proses konsolidasi demokrasi.

4.2 Komunikasi Politik dalam Permasalahan Rasionalisasi NPHD oleh DPRD di Kab. Oku Timur, dan Kota Tidore Kepulauan.

Dari data-data pemotongan anggaran NPHD oleh DPRD di atas, dapat dikatakan bahwa pola komunikasi Penyelenggara Pilkada dan unsur eksekutif di kedua daerah tersebut dapat dikatakan “tidak berjalan dengan optimal”. Buktinya adalah, praktik rasionalisasi anggaran yang digulirkan oleh DPRD pada akhirnya terkonfirmasi melalui keputusan “kesepakatan lintas sektor” yang sebagian menyetujui perubahan nominal NPHD. Hal ini jelas menunjukkan keputusan yang telah diambil secara prosedural oleh Penyelenggara Pilkada dinegasikan oleh DPRD.

Beberapa alasan yang penulis rangkum dari hasil wawancara dari unsur TAPD di Kab. Oku Timur dan Kota Tidore Kepulauan (wawancara tanggal 6 Agustus 2020) terkait mengapa DPRD melakukan rasionalisasi, yakni *Pertama*, tidak adanya komunikasi dan koordinasi kepada DPRD

dalam penyusunan awal anggaran Pilkada sebelum NPHD disepakati, dikarenakan alat kelengkapan DPRD hasil Pemilu 2019 belum terbentuk sehingga menyulitkan TAPD untuk berkoordinasi dengan DPRD, sementara alokasi anggaran Pilkada telah ditentukan oleh DPRD sebelumnya (DPRD periode 2014-2019). *Kedua*, Rasionalisasi anggaran terinspirasi oleh hasil kunjungan kerja DPRD ke daerah lain dengan membandingkan besaran nominal anggaran disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah. *Ketiga*, DPRD menganggap beberapa program yang telah disusun dan diusulkan oleh Penyelenggara Pilkada dapat dihemat dan dialihkan (*reallocating and refocusing*) ke dalam program lainnya. Usulan program yang menurut DPRD dapat dihemat antara lain sosialisasi dalam bentuk kegiatan jalan sehat, seminar publik, dan lain sebagainya.

Dari penjelasan tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa terdapat 2 (dua) persoalan yang menonjol. *Pertama*, pola komunikasi yang sedari awal tidak dilakukan dengan baik. Hal ini menunjukkan bahwa peran Penyelenggara Pilkada dan terutama eksekutif sebagai komunikator penyusunan NPHD kepada lembaga DPRD selaku lembaga yang mempunyai kekuasaan untuk mengesahkan anggaran tidak berjalan semestinya, padahal menurut Roni Tabroni (2012), karakter komunikator yang baik yaitu selalu berusaha meraih keberhasilan semaksimal mungkin dalam menyampaikan pesan. Begitu juga seperti yang dikatakan Roelofs (dalam Sumarno & Suhandi, 1993) bahwa komunikasi

politik merupakan komunikasi yang materi pesan-pesannya berisi politik dan mencakup masalah kekuasaan dan kesesuaian penempatan pada lembaga-lembaga kekuasaan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa peran eksekutif dalam memfasilitasi penyusunan anggaran NPHD di Kab. Oku Timur dan Kota Tidore Kepulauan belum mampu untuk menempatkan posisi, peran, dan kewenangan masing-masing lembaga dengan baik.

Konteks berpikir sebagaimana di atas telah mempertegas pemahaman kita tentang mengapa rasionalisasi anggaran terjadi dipandang dari kacamata komunikasi politik. Dapat dikatakan bahwa praktik rasionalisasi oleh DPRD pada NPHD Pilkada berawal dari komunikasi antar lembaga yang buruk. Padahal, mengutip Harsono Suwardi (2010), bahwa komunikasi politik merupakan pesan yang dapat mempengaruhi seseorang yang ada dalam suatu struktur kekuasaan tertentu. Pada poin ini, eksekutif dalam hal ini adalah TAPD bersama dengan Penyelenggara Pilkada khususnya di Kab. OKU Timur, belum mampu menciptakan pola komunikasi yang baik antar lembaga dalam proses penyusunan anggaran Pilkada.

Hal ini juga diperkuat dengan mengutip Roelofs (dalam Sumarno & Suhandi, 1993) bahwa komunikasi politik sebagai komunikasi yang materi pesan-pesannya berisi politik yang mencakup masalah kekuasaan dan penempatan pada lembaga-lembaga kekuasaan (lembaga otoritatif), dengan menggunakan teori Roelofs tersebut, maka penyebab terjadinya praktik rasionalisasi di Kab. OKU Timur dan Kota Tidore Kepulauan sebagai dampak

dari ketidakmampuan Pemerintah Daerah dan Penyelenggara Pilkada dalam memposisikan peran kelembagaan DPRD sesuai dengan fungsinya (anggaran).

Kedua, adanya faktor DPRD yang baru terbentuk dari hasil Pemilu 2019 dengan konsekuensi Alat Kelengkapan Dewan belum terbentuk, sehingga menyulitkan Penyelenggara Pilkada dan TAPD untuk berkoordinasi dengan pihak legislatif. Hal ini sesungguhnya juga dapat dinegasikan sebab metode dan cara koordinasi dan komunikasi dengan pihak legislatif memang tidak diatur secara eksplisit dalam Permendagri No. 54/2019. Apabila hal ini tidak diatur lebih lanjut secara spesifik, tidak menutup kemungkinan akan terjadi hal serupa ketika penyelenggaraan Pilkada dilaksanakan tepat setelah proses Pemilu Legislatif diselenggarakan. Hal ini juga berpotensi menjadi celah bagi DPRD untuk melakukan rasionalisasi anggaran Pilkada yang telah disepakati dalam NPHD meski Alat Kelengkapan Dewan-nya telah terbentuk.

Dalam aturan yang ada, dokumen NPHD dipastikan melalui proses pembahasan secara bersama antara Penyelenggara Pilkada dan eksekutif. Pada titik ini, kita dapat menilai bahwa secara kelembagaan kemampuan teknis administratif yang dimiliki kedua pihak telah dilaksanakan sesuai dengan jalurnya. Sayangnya, hal tersebut tidak disertai dengan kemampuan untuk “*communicating*” (mengkomunikasikan) kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan NPHD tersebut. *Das sollen* yang belum terpenuhi adalah baik Penyelenggara

Pilkada maupun Pemerintah Daerah tidak melakukan langkah-langkah komunikasi yang terencana dan terkonek dengan baik kepada DPRD, sehingga ketika dokumen NPHD telah disepakati sesuai *beleid* Permendagri, DPRD merasa terganggu karena fungsi penganggaran dan pengawasan yang dimilikinya dinihilkan.

Hal ini diakui oleh salah satu Komisioner Bawaslu Kota Tidore Kepulauan yang mengatakan bahwa nominal anggaran yang sudah disepakati dalam NPHD tidak dikomunikasikan dengan baik oleh TAPD kepada DPRD (Wawancara dengan Komisioner Bawaslu Kota Tidore Kepulauan, tanggal 6 Agustus 2020).

Ketidakmampuan Penyelenggara Pilkada dan eksekutif dalam menerapkan prinsip komunikasi politik yang baik telah berdampak pada munculnya *deadlock* terkait nominal anggaran Pilkada Serentak dalam NPHD. Dalam fenomena ini, terpaksa Pemerintah Pusat harus turun tangan untuk menengahi kebuntuan yang terjadi. Dengan demikian, otoritas yang lebih tinggi terpaksa harus dilibatkan untuk menjawab dampak yang diakibatkan oleh ketidaksiapan kapasitas Penyelenggara Pilkada dan/atau eksekutif dalam mengkomunikasikan penyusunan anggaran NPHD Pilkada dengan DPRD.

Dari pembahasan tersebut, asal muasal munculnya persoalan rasionalisasi anggaran oleh DPRD dalam NPHD Pilkada adalah karena adanya “komunikasi yang buruk” antara eksekutif dan Penyelenggara Pilkada dengan DPRD. Hal ini terlihat dari ketiga pihak dinilai belum memahami

betul peran, fungsi dan tugas yang melekat pada tanggungjawab masing-masing. Di samping itu, sikap resisten yang dilakukan oleh eksekutif dan Penyelenggara Pilkada kepada DPRD justru menampakkan kegagalan komunikasi politik yang efektif kepada DPRD selaku pemilik fungsi *budgeting* yang diberikan oleh Undang-undang. Ditambah lagi, proses penyelesaian permasalahan sempat memunculkan *deadlock* yang jelas menunjukkan buruknya kualitas para pihak dalam berargumentasi secara efektif.

4.3 Manajemen Anggaran Pilkada dihadapkan pada Disharmoni Regulasi Pilkada.

Proses penyusunan NPHD tentu saja tidak hanya sebatas diartikan sebagai kemampuan teknis aparatur Penyelenggara Pilkada dan eksekutif dalam merencanakan hingga menyusun anggaran, namun bisa dimaknai lebih luas ke dalam manajemen anggaran Pilkada lainnya.

Dari hasil pendalaman informasi kepada salah satu Komisioner KPU dan Bawaslu di di Kab. Oku Timur dan Kota Tidore Kepulauan (wawancara tanggal 6 dan 7 Agustus 2020), pada dasarnya. Secara prosedural, peningkatan kapasitas Penyelenggara Pilkada telah sedemikian rupa dioptimalkan, antara lain dalam konteks penyusunan NPHD melalui berbagai bimbingan teknis (Bimtek) dan sosialisasi dari Penyelenggara Pemilu tingkat pusat terkait penyusunan anggaran Pilkada. Namun pada prakteknya komitmen awal terkait kapasitas aparatur yang disediakan oleh eksekutif kepada Penyelenggara Pilkada untuk melaksanakan tugas perencanaan

dan penyusunan anggaran Pilkada kurang memperhatikan kompetensi, kapasitas dan kapabilitas.

Praktik penempatan pegawai yang membidangi anggaran Pilkada baik di KPU maupun Bawaslu belum memenuhi Prinsip *the right man on the right place*, misalnya staf penyusun anggaran berasal dari Aparatur Sipil Negara (ASN) yang bertanggungjawab dalam menyusun NPHD tidak memiliki kemampuan teknis yang memadai di bidang itu, latar belakang keilmuan yang tidak sesuai. Sebagai contoh, koordinator sekretariat Bawaslu Kab. OKU Timur merupakan ASN dari kecamatan, sedangkan koordinator sekretariat Bawaslu Kota Tidore Kepulauan berasal dari ASN yang mulanya bertugas di Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kab. Halmahera Tengah, dan kebetulan dimutasi ke Pemerintah Kota Tidore Kepulauan (hasil wawancara dengan Bawaslu Kab. OKU Timur dan Bawaslu Kota Tidore Kepulauan).

Hal ini jelas berdampak pada kemampuan lembaga Penyelenggara Pilkada menghadapi situasi darurat seperti pemotongan anggaran Pilkada seperti dialami oleh OKU Timur dan Tidore Kepulauan. Seperti yang disebutkan oleh LAN (2012) bahwa beberapa aspek penting berkenaan dengan kapasitas Penyelenggara Pilkada, antara lain dapat diukur melalui dua hal yaitu *policy capacity* dan *implementation authority*. *Policy capacity* merupakan kemampuan untuk melakukan proses pengambilan kebijakan, mengkoordinasikannya kepada lembaga terkait, dan memberikan analisis yang akurat atas pengambilan kebijakan tersebut. Hal ini

tidak mungkin bisa dilakukan dengan adanya fenomena *“the right man on the right place”*. *Implementation authority* yaitu kemampuan untuk menjalankan serta menegakkan kebijakan yang telah diambil, tidak hanya kepada dirinya sendiri tetapi juga kepada publik.

Kedua, adanya disharmoni regulasi yang menyebabkan anggaran Pilkada tidak dapat dikelola dengan baik. Hal inilah yang dimanfaatkan oleh DPRD untuk melakukan rasionalisasi anggaran Pilkada. Transkrip rapat koordinasi yang membahas penyelesaian permasalahan NPHD di Kemenko Polhukam, tanggal 27 Februari 2020, menyatakan bahwa DPRD di 2 daerah tersebut memprotes mekanisme penyusunan NPHD Pilkada yang tidak melalui komunikasi dan koordinasi dengan DPRD sebelum disepakati dan dibahas dalam rancangan APBD. Sesuai dengan fungsinya merujuk pada UU No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah, DPRD memiliki kewenangan untuk membahas bersama suatu kebijakan publik dan anggaran yang diusulkan oleh Kepala Daerah. Terlebih didalam UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Perda tentang APBD, sehingga dapat dikatakan DPRD memang secara mandatori berwenang untuk mengubah alokasi anggaran Pilkada yang tertuang dalam RAPBD.

Di sisi lain, dalam perkembangan penyelesaian permasalahan NPHD di dua daerah tersebut, Kemendagri melalui Direktorat Jenderal Bina

Keuangan Daerah, tetap mengacu pada Permendagri No. 54/2019 terkait mekanisme NPHD Pilkada yang dalam prosesnya hanya dilakukan antara Pemda (dalam hal ini adalah Kepala Daerah melalui Tim Anggaran Pemerintah Daerah) dengan Penyelenggara Pilkada (KPU dan Bawaslu), tidak dengan DPRD. Jika dirunut, Permendagri tersebut merupakan aturan pelaksanaan dari Pasal 166 ayat (3) UU No. 10/2016 tentang Pilkada, yang artinya Permendagri tersebut mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. (Risalah Rapat Koordinasi Kemenko Polhukam Tanggal 27 Februari 2020).

Kewenangan anggaran DPRD dalam penyusunan APBD dapat merujuk pada ketentuan Pasal 20 ayat (5) UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara, bahwa *“APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi dan program”*, tidak sampai kepada besaran jumlah nominal anggaran yang dalam hal ini contohnya adalah besaran jumlah nominal anggaran NPHD Pilkada.

Kemendagri juga beranggapan bahwa NPHD merupakan bentuk perjanjian komitmen Pemda yang wajib untuk dilaksanakan dan dapat diubah hanya melalui mekanisme *“addendum”* yang diatur dalam Permendagri No. 54/2019, yang menyebutkan bahwa *“dalam hal terjadi perubahan jumlah pasangan calon dan/atau pemungutan suara ulang, pemilihan lanjutan, dan/atau pemilihan susulan yang*

mengakibatkan perubahan jumlah nilai NPHD dapat dilakukan melalui perubahan/addendum NPHD". Artinya, proses perubahan NPHD harus dengan syarat dan ketentuan serta mengedepankan prinsip kesepakatan bersama. (Risalah rapat Koordinasi Kemenko Polhukam Tanggal 27 Februari 2020).

Dihadapkan pada penjelasan tersebut, DPRD tetap berpendirian tegas pada argumentasi hukumnya dengan mengubah nilai NPHD Pilkada dalam RAPBD. Bahkan DPRD mempertanyakan mengapa aturan yang lebih rendah (Permendagri) bisa mengalahkan aturan yang lebih tinggi dalam hal ini adalah Undang-Undang. (Risalah Rapat Koordinasi Kemenko Polhukam Tanggal 27 Februari 2020).

Atas kondisi pelik tersebut, terjadilah "deadlock" dibarengi adanya protes dari Penyelenggara Pilkada yang tidak sepakat atas pemotongan anggaran tersebut, di mana bagi Penyelenggara Pilkada anggaran tersebut sudah melalui perumusan rasionalisasi sejak awal bersama TAPD dengan landasan aturan-aturan keuangan yang ada, bahkan telah melalui mekanisme konsultasi kepada Penyelenggara Pemilu di tingkat provinsi maupun di tingkat pusat. Di titik inilah penulis dapat melihat kemunculan dua kutub politik yang berbeda.

Penulis memandang polemik dari anggapan DPRD yang menyatakan bahwa terdapat disharmoni regulasi penyusunan NPHD dapat dibenarkan apabila dilihat dari sudut pandang peran dan kewenangan DPRD dalam mengeksekusi anggaran yang tertuang dalam APBD sesuai dengan UU

No. 23/2014 dan UU No. 17/2003, karena dalam Permendagri No. 54/2019 tidak dijelaskan secara detail mengenai ketentuan alur penyusunan NPHD Pilkada yang melibatkan DPRD. Satu-satunya ketentuan pelibatan DPRD disebutkan dalam Pasal 9 Permendagri No. 54/2019 yang pada intinya berisi tentang hal di mana Pemerintah Daerah belum menganggarkan kegiatan Pemilihan (Pilkada) atau telah menganggarkan tetapi belum sesuai dengan standar satuan harga kebutuhan pendanaan kegiatan Pemilihan, maka Pemerintah Daerah dapat melakukan penyesuaian penganggaran mendahului penetapan Perda tentang perubahan APBD dengan cara menetapkan Perkada (Peraturan Kepala Daerah) tentang perubahan penjabaran APBD. Hal tersebut juga berlaku apabila Pemerintah Daerah belum menganggarkan atau telah menganggarkan namun belum sesuai dengan standar satuan harga kebutuhan Kegiatan Pemilihan (Pilkada) dalam Perda APBD-Perubahan sehingga dapat ditempuh dengan mengubah Perkada tentang penjabaran perubahan APBD.

Dari ulasan tersebut, dapat dipahami bahwa konteks Pasal 9 Permendagri No. 54/2019 lahir sebagai semangat untuk memenuhi kebutuhan anggaran Pilkada baik yang telah dianggarkan maupun yang belum dianggarkan, dan bahkan apabila belum sesuai dengan standard dan satuan harga kebutuhan wajib untuk dipenuhi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya, penyesuaian anggaran bersifat penambahan dan

bukan berarti pengurangan karena diperkuat dengan diberikannya ruang untuk dipenuhi dalam APBD-Perubahan.

Jika dilihat dari kacamata Permendagri 54/2019, Kemendagri pun mempunyai alasan yang kuat untuk mempertahankan argumentasinya dengan berposisi resisten terhadap pemotongan anggaran Pilkada dalam APBD oleh DPRD padahal anggaran tersebut telah disepakati dan dituangkan kedalam NPHD, karena memang dalam Permendagri No. 54/2019 tidak diatur tentang NPHD yang telah disepakati dapat diubah (*addendum*) setelah adanya pemotongan oleh DPRD, sebagaimana telah dijelaskan bahwa proses perubahan dapat dilakukan sesuai syarat dan ketentuan dengan beberapa kondisi.

Sudah jelas bahwa adanya rasionalisasi anggaran NPHD oleh DPRD berbanding lurus dengan manajemen anggaran Pilkada yang kurang baik. Hal ini salah satunya dipengaruhi oleh kapasitas dan kapabilitas personil ASN yang ditugaskan sebagai penyusun NPHD bagi penyelenggara Pilkada, selain itu adanya disharmonisasi regulasi, pada poin ini ternyata sangat mempengaruhi kinerja dari pihak eksekutif dan Penyelenggara Pilkada, penjelasannya adalah hal yang seharusnya diatur dalam mekanisme manajemen anggaran Pilkada yang seyogyanya dikomunikasikan kepada DPRD terlebih dahulu akan tetapi pada faktanya tidak diatur atau bahkan luput untuk diatur.

5. Penutup

Praktik rasionalisasi anggaran negara sesungguhnya sah-sah saja, dan lazim dilakukan oleh hampir semua lembaga pemerintahan karena menyesuaikan dengan kondisi yang tengah dihadapi. Dalam konteks kewajaran seperti ini, justru suatu anggaran pemerintah memang didesain untuk adaptif terhadap kebutuhan dan dinamika yang terjadi (Julmansyah, 2003). Namun semua hal tersebut tentu membutuhkan *rule of law*, suatu koridor yang akan menjadi pedoman *do and don't* dalam pelaksanaannya.

Dari hasil kajian penulis, rasionalisasi anggaran yang terjadi di Kab. OKU Timur dan Kota Tidore Kepulauan telah menunjukkan beberapa aspek penting dalam penyelenggaraan Pilkada. *Pertama*, terjadinya rasionalisasi anggaran membuktikan bahwa ada masalah komunikasi yang kurang baik antara di eksekutif dan Penyelenggara Pilkada dengan DPRD. Sebagaimana disinggung oleh Roni Tabroni (2012), dalam rangka memperoleh jalan keluar yang tepat, seharusnya komunikasi politik tetap dilakukan, dan bisa ditempuh dalam banyak format dan cara yang sekiranya memenuhi prinsip *win-win solution*.

Kedua, manajemen anggaran Pilkada yang kurang maksimal diakibatkan karena 2 (dua) faktor utama yaitu, *Pertama*, Persoalan kapasitas Penyelenggara Pilkada dan eksekutif dalam penyusunan anggaran Pilkada. Penempatan pegawai yang diberikan tanggungjawab untuk menyusun anggaran Penyelenggara Pilkada (termasuk NPHD) disinyalir

belum menerapkan asas kompetensi jabatan yang sesuai. Penempatan pegawai tersebut seharusnya mengedepankan prinsip *properly* (ketepatan) dan *capacity* (kapasitas), dan ini membutuhkan sinergi yang baik dengan banyak aktor di daerah. Hal ini sejalan dengan kajian LAN (2012) yang juga menyitir bahwa ke depan, solusi yang lebih komprehensif untuk memperkuat kapasitas Penyelenggara Pilkada memang harus terus dioptimalkan, seiring dengan telah dipermanenkannya kelembagaan KPU dan Bawaslu di tingkat daerah. *Kedua*, Persoalan terbesar yang banyak dikeluhkan oleh daerah adalah adanya celah hukum pada Permendagri No. 54/2019 yang menihilkan peran DPRD dalam proses pembahasan anggaran Pilkada. Hal ini menjadi bukti adanya disharmoni antar regulasi secara vertikal. Alotnya pembahasan NPHD di Kab. OKU Timur dan Kota Tidore Kepulauan harus diselesaikan melalui kuasa Pemerintah Pusat. Ke depan, perlu langkah solusi agar hal serupa tidak terjadi, yakni Pemerintah Pusat menyempurnakan Permendagri No. 54/2019 dan melakukan langkah harmonisasi secara komprehensif dengan peraturan lain yang terkait, sehingga aspirasi dan keterlibatan DPRD tetap dapat diakomodasi. Hal tersebut juga perlu menjadi atensi dan koreksi bagi Kemendagri dalam mengantisipasi agar permasalahan yang sama tidak menjadi polemik dan tidak pula menjalar ke daerah-daerah lain. Kemendagri seyogyanya perlu menyikapi hal ini dengan mengambil langkah penyempurnaan regulasi yang sudah ada dengan menambah aspek pola komunikasi dengan DPRD.

Ketiga, sifat penganggaran Pilkada yang diletakkan sebagai rezim APBD telah berdampak pada berbagai kerumitan penyusunan anggaran. Negara patut mempertimbangkan Pilkada diletakkan dalam rezim APBN, sehingga daerah tidak dibebani dengan biaya politik yang besar untuk menyelenggarakan perhelatan demokrasi. Selain itu, pembiayaan Pilkada melalui APBN juga memperkuat kontrol politik Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah. Skema ini juga akan sekaligus menjawab persoalan disharmoni regulasi, sehingga proses pengusulan dan penetapan anggaran Pilkada akan berjalan lebih lancar dan meminimalkan potensi-potensi *deadlock*. Namun jika ini diterapkan, perlu diwaspadai bahwa pengalihan anggaran ke level pusat, juga bermakna penarikan distribusi kewenangan dari daerah ke tangan pusat. Hal ini cenderung berpotensi tidak sinkron dengan prinsip-prinsip desentralisasi fiskal yang dianut Indonesia (Hadi, Sofyan, & Saragih, Tomy M. (2013).

Keempat, dengan menggunakan kacamata manajemen anggaran Pilkada sebagaimana juga diulas oleh Heroik M. Pratama (2018), posisi kapasitas Penyelenggara Pilkada dinilai sangat penting mengingat proses pembiayaan Pemilu dalam perspektif analisis *Core Costs* harus mampu mewujudkan proses Pemilu dalam lingkungan yang stabil. Hal ini kongruen seperti adagium “syarat dan ketentuan berlaku”, di 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 kaca mata serupa, pembiayaan Pemilu harus mampu menyediakan jaminan integritas (*Integrity Costs*), sehingga tahapan Pilkada dapat berjalan sesuai dengan konsep yang direncanakan (Wall et.al. 2006, 178).

DAFTAR PUSTAKA

- Mukhtar. (2013). *Metode Praktis Penelitian Deskriptif Kualitatif*. Jakarta: GP Press Group.
- Sumarno & Suhandi, 1993, Pengantar Studi Komunikasi Politik, Bandung: Orba Shakti.
- Lely Arrianie, (2010). *Komunikasi Politik:Politisi dan Pencitraan di Panggung Politik*, (Bandung: Widya Padjadjaran).
- Roni Tabroni, (2012). *Komunikasi Politik Pada Era Multimedia*, (Bandung: Simbiosis Rekatama Media).
- Inu Kencana Syafie, (2010) *Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Rineka Cipta).
- M. Pratama, Heroik. dkk. (2018). *Politik Anggaran di Pilkada: Studi Perbandingan Besar-an Anggaran Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2018 Petahana dan Non-Petahana di 17 Provinsi*, (Jurnal Pembiayaan Pemilu, Bawaslu RI), Bab 11, 2018.
- Tim Penulis. (2002). *Independensi Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: IDEA.
- Julmansyah, M. T. (2003). *Politik Anggaran Daerah*. Mataram: Pustaka Konsepsi Nusa.
- Hadi, Sofyan., & Saragih, Tomy M. (2013). *Ontologi Desentralisasi Fiskal Dalam Negara Kesatuan*. Perspektif, Vol. 18, (No. 3).
- LAN (2012). *"Policy Capacity dan Implementation Authority"*. Diunduh dalam laman : <https://id.scribd.com/doc/181955309/Capacity-Building-Birokrasi-Pemerintah-Daerah-Kabupaten-Kota-di-Indonesia-pdf>.
- Rahayu Risan, Pudjo, MSi (2020) dalam Artikel : *"Kendala Pendanaan Pilkada Serentak"*. Diunduh dalam laman : <https://www.ayosemarang.com/read/2020/02/17/52377/kendala-pendanaan-pilkada-serentak-2020>.

Dokumen (Regulasi) :

- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- Permendagri Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

- Peraturan Daerah Kab. Ogan Ilir Nomor 5 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kab. Ogan Ilir Tahun Anggaran 2020.
- Peraturan Daerah Kota Tidore Kepulauan Nomor 8 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Tidore Kepulauan Tahun Anggaran 2020.
- Naskah Perjanjian Hibah Daerah Pemerintah Kabupaten Oku Timur dengan KPU Kab. Oku Timur nomor : 1/MoU/III/2019 dan nomor : 96/PR.07-NK/1608/KPU-KAB/X/2019 tentang Pelaksanaan Dana Hibah Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Oku Timur Tahun 2020.
- Naskah Perjanjian Hibah Daerah Pemerintah Kabupaten Oku Timur dengan Bawaslu Kab. Oku Timur nomor : 2/MoU/III/2019 dan nomor : 01/MoU/ Bawaslu - Prov. SS.12/X/2019 tentang Pelaksanaan Dana Hibah Penyelenggaraan Pengawasan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Oku Timur Tahun 2020.
- Naskah Perjanjian Hibah Daerah Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dengan KPU Kota Tidore Kepulauan nomor : 270/1131/01/2019 dan nomor : 413/PP .01.2/8272/KPU.Kot/IX/2019 tentang Pelaksanaan Dana Hibah Penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Tidore Kepulauan Tahun 2020.
- Naskah Perjanjian Hibah Daerah Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dengan Bawaslu Kota Tidore Kepulauan nomor : 270/1132/01/2019 dan nomor : KU.00.01/01/BWS-KTK/2019 tentang Pelaksanaan Dana Hibah Penyelenggaraan Pengawasan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Tidore Kepulauan Tahun 2020.
- Notulensi/Risalah hasil Rapat Koordinasi Penyelesaian Permasalahan NPHD di Kab. Oku Timur dan Kota Tidore Kepulauan oleh Kemenko Polhukam tanggal 27 Februari 2020.
- Wawancara pihak TAPD, Penyelenggara Pilkada (KPU dan Bawaslu) di Kab. Oku Timur dan Kota Tidore Kepulauan tanggal 6 s.d 7 Agustus 2020.