

## Pendanaan Lembaga Penyelenggara Pemilu (EMB)

Qori Mughni Kumara<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>Staf KPU Kota Probolinggo

\*E-mail: kumarapadamu@gmail.com

**Abstract:** This article reveals that the financial funding of the election management body (KPU) to support the stages of general election management still relies on the state budget. This condition happens considering that elections are a five-year periodic agenda in accordance with the foundation of the constitution. There are three models of election financing, namely core cost or direct financing; diffuse cost or indirect financing; and integrity costs or financing to develop the integrity of organizers so that elections run democratically. This research used the literature method, combined with the results of direct observation, and it found that the dependence of election financing on the state makes the KPU inflexible in drafting election financing activities because it must consult with the government as the owner of the budget and the DPR as political stakeholders.

**Keywords:** *general election, election budget, election management*

### PENDAHULUAN

Meskipun dalam Undang-Undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum disebutkan bahwa KPU, Bawaslu dan DKPP merupakan satu kesatuan Penyelenggara Pemilu di Indonesia, akan tetapi dalam bahasan kali ini, penulis hanya memfokuskan pada KPU sebagai penyelenggara Pemilu. sebab secara internasional, lembaga pemilihan umum merupakan sebuah lembaga khusus yang dibentuk untuk menyelenggarakan pemilu dan bertanggung jawab melaksanakan unsur penting dalam pemilu yang biasa disebut Electoral management Bodies (EMB). Elemen esensial atau inti dari pemilu termasuk di antaranya: menentukan siapa yang berhak memilih, menerima dan memvalidasi pencalonan peserta pemilu (partai politik, pasangan calon atau perseorangan), melaksanakan pemungutan suara, menghitung suara dan menabulasikan atau merekapitulasi suara (Wall, 2006). Sedangkan menurut Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho, unsur esensial ini dibagi menjadi enam di antaranya: penentuan daftar pemilih, pendaftaran dan penentuan Peserta Pemilu, Pendaftaran dan penentuan Daftar Calon, Pemungutan dan penghitungan suara, penetapan dan pengumuman hasil Pemilu, dan penetapan calon terpilih (Surbakti & Nugroho, 2015).

KPU sebagai penyelenggara pemilu di Indonesia ditetapkan dalam konstitusi bersifat nasional, tetap dan mandiri. Nasional berarti wilayah kerjanya meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tetap berarti menjalankan tugasnya secara berkesinambungan, bukan badan ad hoc; dan mandiri berarti dalam menjalankan pemilu KPU bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya (UU No 15, 2011, p. 3). Kedudukannya yang tetap itulah yang

memungkinkan KPU bukan hanya melaksanakan *electoral process* dalam sebuah pemilu yang meliputi: desain dan penyusunan draf peraturan, merekrut dan melatih staf pemilu, perencanaan pemilu, registrasi pemilih, registrasi partai politik, nominasi kandidat dan partai politik, kampanye pemilu, pemungutan suara, penghitungan suara, rekapitulasi, mengumumkan hasil pemilu, penyelesaian sengketa pemilu, melaporkan hasil, audit dan mengarsipkan data hasil pemilu. Setelah proses pemilu selesai, hal-hal tersebut sangat diperlukan dalam memulai pekerjaan selanjutnya.

Dalam hal kelembagaan KPU RI yang bersifat nasional, tetap dan mandiri dalam menyelenggarakan proses pemilu, proses sebelum dan sesudah pemilu, pada kenyataannya KPU belum sepenuhnya lepas dari pengaruh instansi/lembaga lain. Khususnya dalam hal pendanaan atau pembiayaan untuk anggaran rutin berjalan/ tahunan dan anggaran untuk pelaksanaan pemilu, baik nasional maupun daerah. Hal ini dikarenakan persoalan anggaran semua instansi/lembaga di Indonesia diatur secara sentralistis, terpusat melalui perbendaharaan kas negara. Termasuk anggaran untuk Bawaslu dan DKPP.

Padahal persoalan pendanaan pemilu merupakan hal yang sangat vital. Pencairan anggaran yang tidak tepat waktu, atau bahkan tidak dicairkannya anggaran dikarenakan persoalan teknis, tentu berdampak langsung terhadap keberlangsungan proses pemilu, meskipun hal ini tidak hanya terjadi di Indonesia. Beberapa negara lain yang pengaturan keuangan negara dipegang oleh satu lembaga/instansi/kementerian tertentu, juga mengalami nasib serupa seperti yang dialami oleh KPU RI. Secara umum, persoalan yang sering kali terjadi terhadap pendanaan pemilu di suatu negara didasari oleh faktor-faktor, antara lain:

- a) Skala Prioritas Pembangunan Suatu Negara. Seperti banyak diketahui bahwa pembiayaan untuk pemilu membutuhkan uang yang tidak sedikit. Oleh sebab itu, negara sering kali memprioritaskan penyaluran anggaran untuk kelancaran pembangunan untuk bidang yang dianggap jauh lebih penting dan berdampak sosial tinggi, seperti: pendidikan dan kesehatan. Hal inilah yang sering kali dijadikan dalih oleh pemerintah pusat, maupun pemerintah daerah untuk tidak menganggarkan dana segar untuk pelaksanaan pemilu, serta ketidaktepatan waktu pencairan anggaran pemilu.
- b) Faktor Siklus Pemilu. Secara umum siklus pemilu berdampak pada dua hal. Pertama, besarnya anggaran yang membengkak pada tahun tertentu menjelang atau pada saat pemilu berlangsung. Kedua, anggaran rutin untuk membiayai program kerja selama masa *pre-* maupun *post-election*, utamanya untuk belanja pegawai anggota komisioner dan sekretariat KPU. Faktor-faktor lain yang dapat dikategorikan dalam siklus pemilu ini adalah: manajemen pemilu yang digunakan, prosedur pemilihan di tempat dan frekuensi pemilu.
- c) Bantuan Lembaga Donor. Bantuan yang diberikan lembaga donor ini khususnya diberikan bagi negara-negara yang baru merdeka, atau negara-negara di dunia ketiga yang belum mampu secara sosial-

politik maupun ekonomi untuk menyelenggarakan pemilu secara mandiri. Bantuan yang diberikan biasanya berupa *technical assistance*, hibah kelengkapan pemilu di TPS, seperti tinta, kota suara, dan sebagainya, maupun berupa dana segar untuk penyelenggaraan tahapan pemilu dan pemantauan pemilu.

d) Sebagian besar pengeluaran anggaran pemilu untuk membeli perangkat teknologi informasi. Seiring kemajuan jaman, maka tidak dapat dipungkiri kebutuhan terhadap piranti teknologi informasi yang mampu membuat efisiensi dan efektivitas kinerja KPU menjadi sangat tinggi. Hal itu sejalan dengan tuntutan bagi KPU untuk menciptakan pemilu yang inklusif dan aksesibel bagi pemilih. Penggunaan teknologi ini juga berperan besar dalam menciptakan integritas pemilu, khususnya dalam hal akuntabilitas dan transparansi kinerja KPU.

## METODE DAN PERMASALAHAN YANG DIBAHAS

Selain beberapa hal yang dikemukakan sebelumnya, tentang faktor-faktor yang umumnya mempengaruhi pembiayaan lembaga penyelenggara pemilu di beberapa negara di dunia, ada hal lain yang menjadi pertanyaan, yakni: dapatkah melakukan standarisasi pembiayaan kebutuhan (*typical cost of election*) atau berapa biaya yang dibutuhkan untuk membiayai satu orang pemilih dalam pemilu. Adanya standar tersebut akan mampu memberikan efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran pemilu sesuai dengan *output* yang hendak dicapai berdasarkan sasaran dan tujuan yang telah direncanakan, serta satu hal penting lain adalah menjamin *equity* (kesetaraan) di antara pemilih.

Pembiayaan atau pendanaan pemilu merujuk pada anggaran pemilu atau biaya yang harus dikeluarkan oleh negara sehubungan dengan berbagai kegiatan yang dilakukan oleh badan penyelenggara pemilu dan lembaga lainnya untuk mengatur dan melakukan proses pemilihan. Menurut UNDP dan IFES yang disponsori oleh *Cost of Registration and Elections (CORE)* Project, membagi ke dalam tiga kategori pembiayaan pemilu:

**Tabel 1**  
**Tiga Kategori Pendanaan Pemilu**

NO.	URAIAN	KETERANGAN
1.	<i>Core Costs</i> atau Pembiayaan langsung	<p>pembiayaan yang secara rutin berhubungan dengan penerapan proses pemilihan dalam lingkungan pemilu yang stabil. Yang termasuk dalam pembiayaan langsung, meliputi biaya-biaya dasar; biasanya diidentifikasi dalam anggaran EMB atau instansi atau lembaga lain yang memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan tugas-tugas kepemiluan, sehingga sulit untuk dipisahkan. Contoh biaya langsung antara lain: biaya-biaya dasar untuk pendaftaran pemilih, informasi untuk pemilih, pencetakan surat suara, proses pemilihan, rekapitulasi, dan penransmisian hasil pemilu.</p> <p>Menurut <i>CORE Project</i>, biaya inti atau biaya langsung pemilu secara proporsional tertinggi pada negara yang stabil demokrasinya, sebagai progres/peningkatan menuju konsolidasi demokrasi cenderung mengarah pada penurunan biaya integritas dan peningkatan biaya inti. Peningkatan biaya inti berasal dari tuntutan untuk meningkatkan partisipasi pemilih melalui operasional proses pemilu yang secara luas dapat diakses dan penggunaan</p>

NO.	URAIAN	KETERANGAN
		teknologi canggih untuk mempercepat pendaftaran pemilih, memilih dan transmisi hasil pemilu.
2.	<i>Diffuse Costs</i> atau Pembiayaan Tidak Langsung	<p>pembiayaan-pembiayaan untuk pemilu yang terkait jasa-jasa yang tidak dapat dilepaskan/diuraikan dari anggaran umum lembaga/badan pemerintah yang membantu dalam implementasi proses pemilu. Biaya tidak langsung antara lain, meliputi: Jasa keamanan oleh pihak kepolisian; data pemilih yang dilakukan Lembaga Catatan Sipil/Kependudukan; dukungan logistik dari pemerintah, seperti penyediaan transportasi dan kantor/gedung; layanan <i>Statistical IT system</i>; gaji untuk para guru yang bertugas sebagai KPPS, dan sebagainya.</p> <p>Menurut <i>CORE Project</i> menunjukkan bahwa pembiayaan tidak langsung cenderung lebih tinggi di negara-negara yang demokrasinya maju, khususnya di negara-negara Eropa Barat di mana pemilu dilaksanakan oleh <i>governmental EMBs</i> di bawah pemerintahan atau model campuran di mana beberapa instansi pemerintah digunakan untuk mengimplementasikan tugas-tugas kepemiluan. Misalnya Lembaga Catatan Sipil/Kependudukan bertanggung jawab untuk menyediakan daftar pemilih pemilu seperti terjadi di Norwegia dan Hungaria, proses tersebut membutuhkan biaya yang sulit dipisahkan dari keseluruhan biaya untuk pendataan penduduk. Bahkan apabila pemerintah memiliki kebijakan “<i>cost recovery</i>” untuk lembaga-lembaga negara yang melaksanakan tugas kepemiluan, biaya pengeluaran sesungguhnya mungkin tidak dikenakan/dibebankan.</p>
3.	<i>Integrity Cost</i>	<p>Pembiayaan-pembiayaan lain yang penting dalam menciptakan keamanan, integritas, netralitas politik, dan sebuah tingkat <i>playing field</i> untuk sebuah proses pemilu.</p> <p>Biaya integritas identik dengan biaya-biaya tambahan untuk menjamin/memastikan integritas dari proses pemilu, serta secara khusus berhubungan dalam <i>post-conflict</i> atau munculnya demokrasi. Beberapa kategori <i>integrity cost</i> di antaranya: <i>High-integrity voting security measures</i> seperti penggunaan tinta yang tidak mudah dihapus, kotak suara yang kuat dan tahan air; proses eksternal pendaftaran pemilih dan <i>security paper</i> untuk surat suara; <i>Election-related costs of international peacekeeping missions</i>; <i>Political equity costs</i> seperti pendanaan untuk kampanye partai politik, monitoring media massa, dan lainnya.</p> <p><i>Integrity Cost</i> umumnya didapatkan melalui bantuan/sponsor di luar badan penyelenggara pemilu, terutama oleh komunitas donor: misalnya dalam kegiatan pemilu transisi di Afganistan dan Irak yang mendapatkan bantuan alat canggih untuk memproses data pemilih dan produksi kegiatan pemilu. Biaya tambahan tersebut tidak dimasukkan dalam analisis anggaran EMB, meskipun mereka berhubungan dengan fungsi dalam mandat EMB.</p>

## PEMBAHASAN

### Uraian Kritis

Pembiayaan atau pendanaan penyelenggaraan pemilu, bukanlah hal yang mudah. Melainkan persoalan yang rumit, kompleks dan melibatkan banyak hal dan pihak tertentu. Hampir semua negara di dunia, khususnya yang kelembagaan penyelenggara pemilunya mengadopsi model pemerintah dan model campuran. Pun demikian juga dialami oleh sebagian besar negara yang menganut model independen, seperti Indonesia, di mana soal keuangan negara berada di bawah kewenangan Kementerian Keuangan/Kas Negara, serta persetujuan anggaran harus melewati dua pintu, yakni pemerintah dan DPR/DPRD.

Secara garis besar, beberapa hal berikut ini adalah aspek yang mengantarai sebuah proses pembiayaan atau pendanaan lembaga penyelenggara pemilu, antara lain:



Tabel 2

Aspek yang mengantarai sebuah proses pembiayaan atau pendanaan lembaga penyelenggara pemilu

NO	ASPEK YANG BERPENGARUH	KETERANGAN
1.	<b>Siapa Yang Membiayai dan Bagaimana Pencairan Dananya</b>	
	a. Sumber Pendanaan: Negara atau Badan Publik	Sebagian besar negara-negara di dunia, penyelenggaraan pemilu dibiayai oleh uang yang bersumber dari Kas Negara. Pencairan dananya dapat dicairkan langsung melalui rekening EMB masing-masing, atau melalui kementerian yang ditunjuk negara. Sementara itu, di beberapa negara lain, pendanaan publik didapatkan melalui sumbangan sukarela masyarakat untuk membantu EMB membuat alat peraga sosialisasi dalam pemilu.
	b. Persetujuan Proposal Anggaran: Pemerintah, DPR atau keduanya	Sebagian Negara Mengharuskan EMB Untuk Membuat Proposal Anggaran Dan Mengajukan Langsung Ke Badan Legislatif, sebagian lagi harus melalui Kementerian yang ditunjuk Pemerintah. Di Indonesia, KPU harus membuat draf rincian Anggaran Belanja (RAB) untuk disodorkan kepada Kementerian Keuangan/Bagian Keuangan Daerah, serta melakukan <i>hearing</i> dengan DPR/DPRD dalam Rapat Paripurna sebelum disahkan anggarannya.
	c. Anggaran Terintegrasi dan/atau Terdistribusi	Artinya anggaran pemilu tersebut jadi satu secara nasional pada satu kementerian/lembaga saja (terintegrasi), atau sudah diposkan secara khusus pada masing-masing lembaga/instansi terkait (terdistribusi). Praktik di Indonesia, anggaran khusus penyelenggaraan tahapan pemilu nasional terintegrasi di KPU RI, kemudian akan didistribusikan ke rekening KPU Provinsi dan KPU kabupaten/Kota.
	d. Pembiayaan dari negara donor atau <i>donor funding</i>	Marak di negara dunia ketiga pasca konflik dan baru berkembang demokrasinya. Indonesia pernah menerima sumbangan dari negara donor pada Pemilu tahun 1999 dan Pemilu tahun 2004.
	e. Pembiayaan dari sumber lain	hal ini umum terjadi di negara-negara di Benua Afrika, seperti pernah terjadi di Afrika Selatan, Namibia, Botswana dan sebagainya yang memanfaatkan sumbangan dana pihak swasta untuk mengatur tabulasi hasil pemilu, kampanye informasi pemilih dan hal-hal lain yang membutuhkan dana yang relatif besar.
	f. Metode Perumusan: <i>baseline budgeting</i> dan <i>zero base budgeting</i>	<i>Baseline budgeting</i> umumnya digunakan untuk merencanakan anggaran rutin tiap tahun anggaran berjalan yang merupakan hasil proyeksi tahun-tahun sebelumnya. Sementara itu, <i>zerobase budgeting</i> umumnya digunakan untuk membuat perencanaan Pilkada di masing-masing daerah karena ada hal-hal yang tidak dapat diprediksi/diukur dengan pasti.
	g. Ketersediaan Anggaran	Anggaran biasanya dicairkan secara bertahap, sesuai termin/besar dana yang dibutuhkan sesuai dengan tahapan yang dilakukan, baik melalui transaksi via rekening dan tunai dalam limit tertentu.
	h. Kontrol Pembiayaan	Beberapa mengatur atau mengontrol secara ketat penggunaan anggaran untuk pemilu, sebagian yang lain longgar. Pada negara yang sangat ketat pengaturannya, sering kali terjadi keterlambatan pencairan anggaran
2.	<b>Prosedur dan Kebijakan Pengadaan EMB</b>	Pada model EMB yang menganut pemerintah dan campuran, sering terikat oleh kebijakan pemerintah tentang pengadaan, termasuk harus menggunakan jasa lembaga pengadaan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan logistik pemilu, serta perlengkapan IT. Sebaliknya apabila pada model independen, pengadaan umumnya dilaksanakan sendiri oleh EMB, tetapi hal ini tidak berlaku di Indonesia. Pengadaan logistik pemilu tetap harus mematuhi aturan main yang telah ditetapkan oleh pemerintah secara ketat.
3.	<b>Ukuran Pengawasan Keuangan EMB</b>	Ada empat tingkat standar kontrol di EMB manajemen keuangan: pembelian dan persetujuan pengeluaran proses, pengawasan internal, review internal, dan review atau evaluasi eksternal. Kontrol ini diperlukan untuk memastikan bahwa kesalahan dapat diperbaiki, dan bahwa praktek-praktek korupsi atau ilegal dicegah. Audit internal biasanya dilakukan oleh inspektorat lembaga atau bidang/bagian/nama lain, serta secara eksternal adalah auditor negara yang telah ditunjuk resmi oleh pemerintah.
4.	<b>Manajemen Aset</b>	Aset EMB adalah milik publik, sehingga EMB memiliki tanggung jawab untuk melindungi nilai mereka dengan mengendalikan semua aset - peralatan, bahan dan aset lainnya seperti perangkat lunak - setelah

NO	ASPEK YANG BERPENGARUH	KETERANGAN
		pembelian. Tanggung jawab untuk manajemen aset harus jelas diidentifikasi dalam struktur EMB dan deskripsi pekerjaan staf. Dasar kontrol atas aset suatu EMB ini termasuk menempatkan jumlah identifikasi EMB pada setiap item, mempertahankan register aset yang komprehensif dan <i>up-to-date</i> , memastikan bahwa ada jejak audit untuk transfer aset, melaksanakan inventarisasi reguler aset, dan menginvestigasi dan menegakkan sanksi yang tepat jika ada perbedaan yang ditemukan.
5.	<b>Manajemen Kearsipan</b>	Pengarsipan bahan EMB penting untuk melindungi sejarah kelembagaan dan memori dari EMB, dan untuk memastikan bahwa bahan referensi tersedia bila diperlukan. Kebijakan pengarsipan perlu menyertakan persyaratan untuk keamanan dokumen, untuk struktur dan lokasi dari <i>hard copy</i> saat ini dan arsip catatan elektronik (termasuk <i>backup</i> arsip kebijakan elektronik), untuk pelestarian catatan sejarah atau menonaktifkan situs, dan untuk waktu yang dan cara pembuangan catatan yang tidak lagi dibutuhkan. Pengarsipan yang jelas, pembuangan dan/atau perusakan rencana untuk semua peralatan EMB dan bahan yang diperlukan, dan sangat penting untuk memastikan bahwa bahan-bahan pemilu yang dapat digunakan dalam proses hukum di masa depan atau untuk penelitian untuk meningkatkan proses pemilihan dilestarikan.
6.	<b>Prinsip Manajemen Keuangan EMB</b>	Sebesar apa pun dana yang dikelola oleh EMB wajib hukumnya untuk dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada publik dengan prinsip: Transparansi, Efisiensi dan Efektivitas, serta Integritas.

Dari beberapa aspek tersebut dapat kita kaji secara kritis dalam tiga kutub utama. Pertama, pada pra-tahapan khususnya mengenai proses penyusunan dan pencairan anggaran. Kedua, tahap proses pemilihan tentang penggunaan dana untuk pengadaan logistik, serta ketiga, *post-election* yang meliputi pertanggungjawaban keuangan, serta manajemen aset dan kearsipan.

Pada masa pra-tahapan fakta di lapangan menunjukkan bahwa penyusunan anggaran untuk pemilu bukan hal yang mudah. Selain mendapatkan tekanan dari banyak pihak agar pengeluaran semakin diperkecil, sehingga prioritas pembangunan pemerintah yang lain tidak terganggu dengan adanya pemilu. Selain itu proses tawar-menawar, baik pada ranah eksekutif dan legislatif yang berbelit dan lama. Tak jarang pula ada oknum-oknum yang menawarkan jasa agar anggaran yang telah diajukan segera mendapatkan restu pemerintah dan legislatif, tentu dengan imbalan berupa *fee* untuk memuluskan langkah tersebut. Belum lagi apabila proses pemilu juga mendapatkan bantuan dari pihak donor. Banyak oknum yang meminta “jatah” bantuan tersebut, pemerintah yang seolah tidak mau diintervensi, sementara di sisi lain pihak donor juga ingin kepentingannya terpenuhi, serta laporan pertanggung jawaban yang harus sesuai dengan format dan batas waktu yang telah ditentukan.

Pada masa tahapan, hal mendasar yang sering kali menghambat penyelenggaraan pemilu adalah proses pencairan anggaran yang tidak tepat waktu, serta kakunya aturan tentang pengadaan dari pemerintah yang harus dituruti. Sedangkan pada masa setelah pemilu, hal sering kali menjadi catatan/temuan adalah ketidakpatuhan EMB dalam melaporkan keuangan yang digunakan secara teratur/periodik, tidak menyesuaikan format yang ditentukan, pengelolaan aset yang dilakukan dan dokumen penting/arsip yang seadanya, belum lagi tingginya kasus korupsi yang dilakukan oleh komisioner, maupun pegawai sekretariat.



## Refleksi Pembiayaan Pemilu di Indonesia- Problem Penganggaran Pemilu

Pemilu sebagai salah satu mekanisme pemerintahan yang demokratis, memang membutuhkan anggaran yang tidak sedikit. Ada istilah yang populer, yakni: *money is necessary, but not sufficient in political democracy*. Artinya uang itu penting, tapi tidak cukup dalam kehidupan politik yang demokratis. Maksud dari kalimat ini adalah bahwa uang sangat dibutuhkan dalam proses demokrasi, namun tidak cukup hanya uang, tetapi sebuah mekanisme yang *free and fair* juga penting. Lagi-lagi, mewujudkan pemilu yang bebas dan adil juga membutuhkan uang yang cukup besar. Menurut data, anggaran KPU dalam pemilu 2014 (pemilu anggota legislatif dan pemilu presiden) adalah sebesar 16 triliun. Jumlah tersebut adalah anggaran yang melekat pada Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) KPU saja, belum termasuk anggaran lembaga/kementerian lain, termasuk biaya keamanan yang melekat di TNI dan Polri.

Nominal tersebut lebih tinggi dari pelaksanaan Pemilu tahun 2009 yang dianggarkan sebesar Rp. 13 triliun. Menurut Agus Martowardojo, Menteri Keuangan, total anggaran pemilu 2014 dapat mencapai Rp.24,1 triliun, di mana Rp.16 triliun untuk biaya pemilu, sedangkan Rp.8,1 triliun merupakan biaya persiapan penyelenggaraan pemilu (Maesaroh, 2013). Biaya persiapan pemilu sebesar Rp.8,1 triliun tersebut, mencakup biaya pengamanan dan distribusi logistik oleh TNI/Polri, serta anggaran lain yang melekat di kementerian/lembaga negara terkait. Menurut data, biaya pengamanan yang diajukan oleh TNI sebesar Rp.100 miliar, sementara Polri mengajukan anggaran operasional sebesar Rp. 3,5 triliun (Asril, 2013).

Besarnya anggaran pelaksanaan pemilu ini memang tidak sedikit dikritik oleh pengamat dan masyarakat awam. Bagi mereka, anggaran ini seandainya diwujudkan dalam pembangunan infrastruktur, akan sangat bermanfaat. Namun demikian, tentu hal tersebut tidak dapat ditelan mentah-mentah. Sebab, membangun demokrasi yang jujur, adil, kuat dan berkualitas jelas butuh dana yang cukup besar. Hal tersebut utamanya untuk menjamin terlaksananya hak-hak asasi manusia untuk berpartisipasi dalam pemilu. Bahkan, dapat dikatakan untuk membangun pemerintahan yang demokratis, tidak boleh terbatas oleh uang. Dengan kata lain, demokrasi tidak boleh dibatasi oleh efisiensi penggunaan uang.

Seperi contoh saat Pilpres 2014 kemarin, ada semangat dari berbagai pihak untuk melakukan *judicial review* terhadap Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 bahwa Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih adalah pasangan yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya dua puluh persen di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia. Kasus yang terjadi pada tahun 2014 lalu, pasangan calon berjumlah dua pasang, dan ada kemungkinan pasangan calon tidak memenuhi ketentuan tersebut. Sehingga pasal tersebut kemudian diajukan untuk ditinjau kembali. Namun, ternyata Mahkamah Konstitusi menolaknya.

Menurut berita di media cetak Kompas yang berjudul “Pilkada Serentak untuk Efisiensi Anggaran”, disebutkan bahwa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang begitu banyak di Indonesia dinilai sangat memboroskan anggaran daerah. Bahkan bagi daerah yang kemampuan fiskalnya rendah, kewajiban membiayai Pilkada ternyata mengurangi belanja pelayanan publik seperti urusan pendidikan dan kesehatan. Karena itu, penyelenggaraan Pilkada serentak dipandang lebih tepat karena lebih hemat dan efisien (Fitra, 2012).

Namun faktanya, setelah *rule making* terkait dengan pelaksanaan Pilkada serentak selesai dibuat, ternyata anggaran yang diajukan oleh KPU Kabupaten/Kota dan Provinsi untuk pembiayaan Pilkada serentak sangat besar. Jumlahnya bisa membengkak dua sampai tiga kali lipat dibandingkan Pilkada sebelumnya. Bahkan menurut data Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), biaya Pilkada serentak 2015 dinilai lebih besar dibandingkan Pilkada sebelumnya. Hal ini dilihat dari laporan jumlah biaya Pilkada ke Kemendagri yakni sebesar Rp 6,745 triliun untuk 269 daerah. Bahkan menurut Menteri Dalam Negeri, Tjahjo Kumolo, Pilkada serentak ini lebih mahal dibanding tidak serentak (Mursid, 2015).

Pada kasus Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak tahun 2018 nanti, KPU RI telah berencana melakukan subsidi silang untuk pembayaran honor badan ad hoc dan keperluan di TPS. Menurut Arif Budiman, pada beberapa daerah, di Jawa Timur misalnya, beberapa kabupaten/kota akan mendapatkan subsidi dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur, sedangkan beberapa kota lain seperti Surabaya, Malang dan sebagainya sebaliknya akan membiayai penuh pembiayaan Pilkada serentak. Daerah yang mendapatkan subsidi dari pemerintah provinsi tersebut, mengaku tidak sanggup membiayai Pilkada karena minimnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Budiman, 2015).

Mengingat hal tersebut, maka wacana untuk membiayai Pilkada dari sumber Anggaran Pendapatan dan belanja Negara (APBN) merupakan hal yang mendesak untuk direalisasikan. Hal tersebut agar pemilu berjalan sesuai dengan waktu yang ditentukan (tepat waktu), juga akan menciptakan pemilu yang berkualitas. Sudah menjadi rahasia umum, kepala daerah dapat melakukan politik anggaran, mengintimidasi KPU Kabupaten/Kota agar “menguntungkan” petahana agar pencairan dana mulus dilaksanakan. Sebaliknya bila tidak mau “bekerja sama” dengan penguasa, KPU Kabupaten/Kota akan mendapatkan persoalan karena dana yang dibutuhkan jumlahnya kurang atau pencairannya tidak tepat waktu. Bagi pengawas pemilu pun demikian. Pengawas sering kali gagal menjalankan tugasnya dengan optimal karena mendapatkan intimidasi serupa tentang pencairan dana yang terhambat, apabila mereka memproses dugaan pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh tim kampanye petahana.

Anggaran yang dibutuhkan selama proses pemilu dan di luar proses pemilu jelas berbeda jauh. Dalam DIPA KPU Kabupaten/Kota bila tidak ada pemilu, anggaran hanya berkisar 2-3 Milyar per tahun



untuk semua kabupaten/kota se-Indonesia. Angka tersebut, hampir 75% s/d 80% di antaranya digunakan untuk belanja pegawai. Sedangkan apabila proses pemilu berlangsung, dana yang dibutuhkan membengkak kurang lebih hingga sepuluh kali lipat. Pada pemilu 2014 lalu misalnya, KPU Kabupaten Probolinggo mendapatkan anggaran sebesar lebih dari 30 Milyar untuk melaksanakan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014. Jumlah fantastis tersebut, paling besar dikeluarkan untuk membayar honor badan ad hoc pemilu di tingkat kecamatan, desa/kelurahan, hingga Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) di tingkat Tempat Pemungutan Suara atau TPS.

Berdasarkan data pada rencana strategis KPU tahun 2015-2019, postur anggaran KPU dari tahun ke tahun sangat variatif, salah satunya tergantung dari prioritas program yang dilaksanakan. Anggaran KPU sejak tahun 2010 dalam kisaran Rp.1 M, berangsur-angsur naik secara signifikan pada tahun 2013 pada kisaran Rp.8 M dan tahun 2014 sebesar lebih dari Rp.14M. Besaran anggaran tersebut merupakan komposisi dari tiga program kegiatan, yakni: program dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis, sekitar 64%; program peningkatan sarana dan prasarana aparatur sekitar 6,7%; dan program penguatan kelembagaan demokrasi dan perbaikan proses politik memiliki anggaran sekitar 24,9% (Komisi Pemilihan Umum, 2015, pp. 15-16).

### **Refleksi Pembiayaan Pemilu di Indonesia- Bantuan Donor yang Pernah Diterima Indonesia**

Pada masa transisi demokrasi perlu dilakukan suatu perubahan yang bersifat fundamental dalam berbagai bidang kehidupan, termasuk membangun tatanan kehidupan politik baru yang demokratis. Dan untuk mewujudkan kehidupan politik baru yang lebih demokratis pada masa transisi tersebut, USAID memberi bantuan luar negeri dan bekerja sama dengan pemerintah Indonesia untuk menjalankan program penguatan demokratisasi yaitu program *Support and Strengthen Democratic Initiatives and Electoral Processes in Indonesia* (SSDIEPI) (Pratiwi, 2013).

Program bantuan SSDIEPI USAID ini berbentuk *technical assistance* dan bersifat hibah. *Technical assistance* dalam kegiatannya membantu dari lima kategori, yaitu: (1) membantu Indonesia untuk mendesain ulang sistem pemilu dengan cara menawarkan informasi dan saran mengenai pemilu dan pengalaman demokrasi di negara yang sudah mapan.; (2) bantuan pemilu dimaksudkan untuk memastikan memperbaiki administrasi pemilu. Amerika Serikat telah mensponsori banyak program pelatihan dan saran teknis untuk administrator pemilu di Indonesia, selain itu turut juga menyumbangkan peralatan yang akan digunakan pada pemilu seperti kotak pemungutan suara, kertas suara hingga komputer; (3) memberikan bantuan pada bentuk penguatan pendidikan pemilih (*voter education*). Dalam program *voter education* ini, Amerika Serikat melalui USAID memberikan nasihat tentang bahan dan metode, serta dukungan keuangan bagi organisasi-organisasi non pemerintah; (4) memberikan bantuan untuk pengawasan pemilu. Dalam upaya memperkuat pengawasan pemilu, Amerika Serikat mengirimkan delegasi resmi spesialis pemilu yang sebagian besar merupakan

organisasi internasional nonpemerintah untuk memberikan pelatihan pengawas pemilu pada negara penerima baik pemerintah maupun LSM. (5) bantuan diberikan untuk mediasi atau arbitrase partai politik pasca pemilu. Pekerja mediasi bekerja secara langsung dengan para aktor politik utama untuk membantu mencegah atau menghentikan sengketa pada hasil pemilu bersama-sama dan untuk memastikan bahwa pihak yang kalah mematuhi hasilnya. Mediasi pemilu dapat dianggap sebagai negosiasi politik (Pratiwi, 2013).

Adapun total bantuan yang diterima KPU Indonesia yang berasal dari United Nation Development Program (UNDP) diperkirakan sebesar US\$90 juta untuk membantu pemilu 1999 dan US\$35 juta untuk pemilu 2004. Dana dari UNDP juga mengalir ke berbagai LSM domestik maupun asing untuk program penguatan demokrasi di Indonesia (Sulistiyono, 2008). Jumlah itu sangat kecil dibandingkan total anggaran Pemilu 1999 yang mencapai 700 juta dolar AS. Meski diakui, tujuan bantuan luar negeri untuk Pemilu 2004 bukan jumlah uangnya, melainkan untuk legitimasi Pemilu. dana tersebut berasal dari bantuan Komisi Eropa (EC) dengan nilai 8 juta dolar AS. Dana sebesar itu akan dialokasikan 2,3 juta dolar AS untuk pendidikan pemilih dan 2,3 juta dolar AS untuk pendidikan dan pelatihan Panwas (Panitia Pengawas), baik di tingkat kabupaten maupun kecamatan.

Untuk keperluan pendidikan dan pelatihan Pemilu 2004, tidak sepenuhnya masuk ke kas KPU, tapi perinciannya 130.000 dolar untuk membayar jasa konsultan, 600.000 dolar untuk keperluan pencetakan manual petugas TPS dan sisanya sebesar 1 juta dolar untuk keperluan lain-lain. Sedangkan biaya untuk pendidikan pemilih seluruhnya dialokasikan buat LSM. Pemerintah Inggris memberikan bantuan sebesar 1,6 juta dolar AS dan lembaga donor USAID dari Amerika menyumbang 24 juta dolar. Padahal sekadar perbandingan pada Pemilu 1999, USAID memberikan bantuan sebesar 30 juta dolar, jadi terjadi penurunan sebesar 6 juta dolar.

Dana dari USAID akan digunakan untuk melakukan pendidikan dan pelatihan serta pendidikan pemilih. Bantuan USAID sendiri pengalokasiannya diatur Amerika Serikat. Jadi KPU tidak bisa mengatur pengalokasiannya. LSM internasional yang terlibat langsung dalam menyalurkan bantuan UNDP untuk Pemilu 2004 adalah NDI, IFES dan IRI. IFES sudah lama melakukan kerja sama dengan KPU, seperti sosialisasi P4B di surat kabar, TV dan Radio sejak April 2003 lalu. KPU juga sering berkonsultasi dengan IFES tentang kegiatan yang dilakukan dalam penyelenggaraan Pemilu.

Dalam kaitan dengan bantuan dana dari negara asing itu, KPU Australia berjanji akan memberi bantuan sebesar 5 juta dolar AS melalui UNDP. Malahan sebelumnya Komisi Pemilu Australia (AEC) sudah melakukan kerja sama dengan KPU untuk melaksanakan pendidikan dan pelatihan serta TOT mengenai penyelenggaraan pemilu melalui BRIDGE. Pemerintah Kanada berjanji akan memberikan bantuan sebesar 2,5-2,7 juta dolar, Pemerintah Belanda berjanji memberi bantuan 1 juta dolar. Begitu pula dengan pemerintah Denmark dan Selandia Baru. Dalam melakukan sosialisasi PSA P4B di media masa, KPU melakukannya dengan dana pinjaman.

Hal yang sama dilakukan KPU dalam melakukan tiga kontrak yang dilakukan untuk Humas Pemilu. UNDP sendiri memberikan bantuan yang besarnya berkisar dari 500.000 sampai 1 juta dolar. Sementara bantuan dana Pemilu dari USAID yang besarnya 24 juta dolar sifatnya masih tentatif. Dana bantuan dari USAID itu kemungkinan besar akan dialokasikan untuk jasa konsultan 5 juta dolar AS, untuk pelatihan 10 juta dolar AS dan penyediaan peralatan serta membiayai iklan PSA di TV, radio, dan surat kabar 10 juta dolar AS.

### **Pentingnya Standardisasi Pembiayaan Pemilu**

Ada problem dalam pembiayaan inti pemilu. Selama ini, pembiayaan pemilu, khususnya dalam Pilkada, tidak ada standardisasi tentang *typical cost of election* atau standar pembiayaan kebutuhan pemilu. Seperti yang terjadi dalam Pilkada serentak tahun 2015 kemarin. Gagasan Pilkada serentak ini salah satu tujuannya adalah untuk menekan besarnya anggaran yang dikeluarkan untuk pembiayaan Pilkada. Namun faktanya, jumlahnya cukup besar mencapai Rp 6,745 triliun untuk 269 daerah. Mahalnya pembiayaan Pilkada serentak tahun 2015 tersebut terkait dengan keharusan lembaga penyelenggara pemilu untuk memfasilitasi kebutuhan pembiayaan kampanye pasangan calon peserta pemilu. Selain itu, menjadi rahasia umum bahwa honor kelompok kerja (pokja), honorarium bulanan penyelenggara pemilu di satu daerah dengan daerah lain, berbeda jauh nominalnya.

Berdasarkan data, terdapat dua daerah kabupaten di Jawa Timur yang memiliki ketimpangan anggaran yang sangat besar, yakni Kabupaten Jember dan Kabupaten Malang. Padahal jika dibandingkan secara jumlah penduduk, kedua wilayah tersebut tidak jauh berbeda. Kabupaten Malang memiliki 2,429,292 jiwa penduduk yang tersebar di 33 Kecamatan dan 390 Kelurahan/Desa. Sementara Kabupaten Jember memiliki 2,592,332 jiwa penduduk di 31 Kecamatan dan 248 Kelurahan/Desa. Selisih penduduk hanya 163.040 lebih banyak di Kabupaten Jember.

Demikian juga dengan jumlah pemilih terdaftar yang perbedaannya tidak signifikan. KPU Kabupaten Malang mendaftarkan sejumlah 2,063,079 pemilih sedangkan KPU Kabupaten Jember mendaftarkan sejumlah 1,907,688 pemilih. Selisih pemilih hanya 155.391, lebih banyak di Kabupaten Malang. Namun, meski jumlah pemilih dan jumlah wilayah administrasi lebih banyak, KPU Kabupaten Malang ternyata lebih sedikit mengalokasikan anggaran Pilkada serentak dibandingkan dengan KPU Kabupaten Jember. KPU Kabupaten Malang mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 39,384,900,000 (Tiga Puluh Sembilan Milyar Tiga Ratus Delapan Puluh Empat Juta Sembilan Ratus Ribu Rupiah) sedangkan KPU Kabupaten Jember mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 71,659,000,000 (Tujuh Puluh Satu Milyar Enam Ratus Lima Puluh Sembilan Juta Rupiah). Berdasarkan data yang ada, tingkat kehadiran pemilih di Pilkada Kabupaten Malang adalah sebesar 58,36%. Sementara tingkat kehadiran pemilih di Pilkada Kabupaten Jember sebesar 52,14%.

Sementara itu, pada pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2018 nanti, KPU Kabupaten Probolinggo membuat tiga proposal anggaran Pilkada. Pertama, apabila mengacu pada Undang-Undang nomor 8 tahun 2015 tentang Pilkada, mereka mengajukan dana segar sebesar Rp.44 milyar. Kedua, apabila mengacu pada Permendagri no.44 dan nomor 51 tahun 2015 jo Keputusan KPU nomor 43 tahun 2016 tentang Standar Satuan Harga, maka anggaran yang diajukan mencapai nominal Rp.50 M. Ketiga, apabila APK dikeluarkan dari pagu anggaran KPU karena tidak lagi dibiayai oleh negara, maka angka tersebut turun menjadi sekitar Rp.35 M saja.

Hal yang sebagaimana dilakukan oleh KPU Kabupaten Probolinggo juga terjadi di KPU kabupaten/Kota yang lain. Penyusunan anggaran tersebut seperti Srimulat, tidak ada panduan baku bagi masing-masing KPU Kabupaten/Kota dalam menyusun anggaran, khususnya dalam besaran honorarium pokja. Namun setelah muncul Permendagri no.44 dan nomor 51 tahun 2015 jo Keputusan KPU nomor 43 tahun 2016 tentang Standar Satuan Harga, postur anggaran Pilkada di masing-masing daerah mulai terkontrol, pada kisaran yang tidak berselisih jauh bedanya tentang honorarium pokja. Akan tetapi, yang perlu dicermati lagi dalam anggaran tersebut adalah perlunya standar barang dan jasa, serta satuan biaya pengadaan melalui keputusan KPU, khususnya mengenai *core cost* penyelenggaraan pemilu. Bahkan bila perlu KPU melakukan *typical cost of election* hingga satuan individu dan itu ditetapkan secara nasional. Tentu *diffuse cost* dan *integrity costnya* dapat berbeda antar daerah/wilayah.

## KESIMPULAN

Dari beberapa hal yang telah penulis kemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa pertama, ada tiga tipe pendanaan pemilu yakni, *core cost* atau pembiayaan langsung; *diffuse cost* atau pembiayaan tak langsung; dan *integrity cost* atau pembiayaan lain untuk integritas hasil pemilu. Selama ini belum ada pengaturan standar pembiayaan kebutuhan pemilu atau *typical cost of election*, sehingga sering kali ditemukan seperti pada Pilkada Serentak tahun 2015 kemarin biaya Pilkada untuk daerah yang hampir sama jumlah penduduk dan luas wilayahnya ternyata memiliki perbedaan mencolok untuk nominal anggarannya. Selain itu, penggunaan teknologi *e-voting* atau *e-counting*, belum dianggap cocok untuk dipraktikkan di Indonesia karena dianggap membuat pemilu semakin mahal, serta mengikis kekhasan dan rasa kepemilikan terhadap proses pemilu di Indonesia.

Kedua, pendanaan atau pembiayaan penyelenggara pemilu di Indonesia sejak tahun 2009 hingga saat ini, sepenuhnya bersumber dari kas negara, baik melalui APBN untuk biaya rutin tahunan dan pelaksanaan pemilu nasional, serta APBD untuk pelaksanaan pemilu daerah atau Pilkada. KPU di Indonesia tidak jarang menemui persoalan dalam hal pendanaan, baik dikarenakan kemampuan daerah yang kurang, maupun politisasi anggaran oleh kepala daerah dalam Pilkada, sehingga tak jarang pencairan dana tidak tepat waktu dan berdampak pada pelaksanaan proses tahapan pemilu.

Ketiga, dalam pengeluaran belanja dan kebutuhan anggarannya, KPU diawasi oleh Inspektorat KPU di tingkat internal, juga oleh inspektorat pemerintah daerah (untuk Pilkada), serta Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Keempat, manajemen keuangan EMB berdasarkan prinsip transparansi, efisiensi dan efektivitas, serta integritas. Hal ini dapat ditunjukkan melalui pelaporan anggaran keuangan secara berkala kepada badan atau lembaga pemeriksa, serta melaksanakan program dan kegiatan berdasarkan tercapainya sasaran dan tujuan, bukan berdasarkan realisasi penyerapan anggaran semata.

Dalam menciptakan pembiayaan penyelenggara pemilu yang efektif, maka beberapa hal perlu diperhatikan sebagai berikut:

- Perlunya pengaturan standar pembiayaan kebutuhan pemilu atau *typical cost of election* agar dapat diketahui biaya pemilu untuk seorang pemilih.
- Perlunya aturan yang memungkinkan KPU memiliki Hak Keuangan secara mandiri, sehingga memiliki akun tersendiri dalam perbendaharaan negara, tanpa mengajukan anggaran melalui Kementerian Keuangan. Hal tersebut dimaksudkan agar, pencairan dana dapat tepat jumlah dan tepat waktu, serta proses pengadaan tepat kualitas dan sasaran, serta prosesnya yang tidak berlarut-larut.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Asril, S. (2013, December 13). *Amankan Pemilu, TNI Butuh Anggaran Rp 100 Miliar*. Diambil kembali dari nasional.kompas.com: <https://nasional.kompas.com/read/2013/12/13/1306472/Amankan.Pemilu.TNI.Butuh.Anggaran.Rp.100.Miliar>
- Budiman, A. (2015, April 29). Kuliah umum di Universitas Airlangga bersama Anggota KPU RI Divisi Logistik dan SDM. Surabaya.
- Fitra. (2012, December 3). *Pilkada Serentak untuk Efisiensi Anggaran*. Diambil kembali dari seknasfitra.org: <http://seknasfitra.org/Pilkada-serentak-untuk-efisiensi-anggaran/>
- Komisi Pemilihan Umum. (2015, April 8). *Rencana Strategis Komisi Pemilihan Umum Tahun 2015-2019*. Diambil kembali dari JDIH KPU: <https://jdih.kpu.go.id/detailkepkpu-4a6554587051253344253344>
- Maesaroh. (2013, March 15). *Anggaran total Pemilu 2014 Rp24,1 T*. Dipetik May 6, 2016, dari nasional.sindonews.com: <https://nasional.sindonews.com/berita/727799/12/anggaran-total-pemilu-2014-rp241-t>
- Mursid, F. (2015, May 4). *Biaya Pilkada Serentak Membengkak Capai Rp 7 Triliun*. Dipetik May 6, 2016, dari republik.co.id: <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/15/05/04/nnrhw-biaya-Pilkada-serentak%20membengkak-capai-rp-7-triliun>
- Pratiwi, D. (2013). Bantuan USAID pada Penguatan Demokratisasi dan Proses Pemilu 1999 di Indonesia Pasca Jatuhnya Rezim Orde Baru. *Jurnal global & strategis*.

doi: 10.20473/jpi.v8i2.40622

Sulistiyono, A. (2008, September 19). *Aliran Dana Asing saat Pemilu*. Dipetik May 6, 2016, dari news.okezone.com: <https://news.okezone.com/read/2008/09/19/230/147552/aliran-dana-asing-saat-pemilu>

Surbakti, R., & Nugroho, K. (2015). *Studi Tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.

UU No 15. (2011). Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Wall, A. (2006). *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

