

PEMILIHAN SERENTAK DI TENGAH PANDEMI COVID-19: PRAKTIK POLITISASI ANGGARAN DAN BANTUAN SOSIAL OLEH CALON PETAHANA

Mahpudin^a, Francisca Mega Lestari^b

^{a,b}Departemen Politik Pemerintahan, Universitas Gadjah Mada

Email: Mahpudin95@mail.ugm.ac.id

ABSTRAK

Kelemahan regulasi yang mengatur tentang pengelolaan anggaran daerah membuka peluang terjadinya praktik politisasi anggaran untuk kepentingan elektoral di masa pandemi. Praktik politisasi anggaran oleh calon petahana tumbuh subur seiring hadirnya kebijakan *re-focusing* anggaran melalui skema pemberian bantuan sosial kepada masyarakat terdampak pandemi COVID-19. Artikel ini berusaha mendalami temuan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Republik Indonesia atas dugaan politisasi bantuan sosial yang dilakukan oleh kepala daerah di 23 kabupaten/kota. Artikel ini menggunakan jenis penelitian kualitatif-eksploratif. Pengumpulan data dilakukan melalui kajian literatur dari berbagai bahan bacaan yang relevan berupa buku, jurnal, dan sumber berita di media online. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelenggaraan Pemilihan di tengah pandemi menciptakan peluang yang lebih besar terhadap praktik politisasi anggaran oleh calon petahana. Argumen tersebut diperkuat oleh praktik politisasi bantuan sosial menggunakan anggaran daerah. Bantuan sosial penanganan COVID-19 dimanfaatkan oleh calon kepala daerah petahana sebagai bentuk kampanye terselubung.

Kata kunci: Celah regulasi, Politisasi anggaran, Pemilihan Serentak 2020, Pandemi COVID-19

LOCAL ELECTION IN COVID-19 PANDEMIC: PRACTICE OF BUDGET POLITICIZATION AND SOCIAL ASSISTANCE BY INCUMBENT CANDIDATES

ABSTRACT

The weakness of regulations related to the management of regional budgets opens up the opportunity of politicizing budgets for electoral interests during the COVID-19 pandemic. The practice of politicizing budgets by incumbent candidates is increasingly in line with the budget refocusing policy through assistance schemes in the form of providing social assistance to affected communities. This article seeks to explore the findings of the Indonesia General Election Supervisory Bodies (Bawaslu RI) on the alleged politicization of social assistance performed by regional heads in 23 districts and cities. This article uses a qualitative-exploratory research approach. Data has been collected through study of the relevant literature from various sources in the form of books, journals, and online media. The results of the study show that regional elections during the pandemic created bigger opportunities for budget politicization practices by incumbent candidates. This argument is supported by the practice of politicizing social assistance funds intended for regional governments. Funds intended for social assistance to help manage the impacts of COVID-19 are used by incumbents as a covert source to prop up political campaigns.

Keywords: Regulatory gap, Budget politicization, 2020 local election, COVID-19 Pandemic

PENDAHULUAN

Menjelang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota (Pemilihan), praktik politisasi anggaran oleh kepala daerah petahana menjadi hal yang tidak dapat dihindari (Halim, 2019; Birch, 2011; Drazen, 2005). Hal ini tidak lepas dari kewenangan yang dimiliki kepala daerah dalam mengelola anggaran sehingga potensi terjadinya konflik kepentingan menjadi sebuah keniscayaan (Setiawan & Setyorini, 2018). Persoalan tersebut pada dasarnya merupakan konsekuensi dari hadirnya celah kosong regulasi yang mengatur tentang pengelolaan anggaran daerah sehingga memberi keuntungan politik bagi calon petahana untuk kepentingan elektoral.

Bentuk politisasi anggaran dapat dilakukan melalui perubahan komposisi anggaran (Chortareas, 2016; Drazen, 2005; Ritonga & Alam, 2010; Stokes & Susan, 2013). Pada konteks ini, Pemilihan Serentak tahun 2020 yang diselenggarakan di tengah pandemi COVID-19 telah membuka peluang bagi tumbuh suburnya praktik politisasi anggaran seiring hadirnya kebijakan *re-focusing* anggaran untuk penanganan dampak pandemi. Kebijakan *re-focusing* anggaran yang salah satunya dialokasikan untuk jaring pengaman sosial melalui skema penyaluran Bantuan Sosial (Bansos), tidak bisa dimaknai utuh sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah untuk membantu masyarakat terdampak pandemi COVID-19. Politik anggaran menjelaskan bagaimana pemerintah membiayai program kerja; anggaran dikelola dan didistribusikan, apa motifnya dan pihak mana yang diuntungkan dan dirugikan (Rohman, 2011). Pada masa Pemilihan, anggaran Bansos tidak semata dilihat sebagai besaran dana yang dialokasikan, tetapi menyimpan tujuan bersifat politis. Birch (2011) menjelaskan bahwa calon kepala daerah yang kembali maju mengikuti kontestasi elektoral untuk periode kepemimpinan berikutnya memiliki peluang politik menggunakan sumber daya negara berupa anggaran demi mendongkrak popularitas dan elektabilitas.

Potensi politisasi anggaran pada Pemilihan Serentak tahun 2020, diperkuat oleh temuan Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia (Bawaslu RI) yang mengungkap dugaan politisasi Bansos penanganan pandemi COVID-19 di 12 provinsi dan 23 kabupaten/kota yang menyelenggarakan Pemilihan Serentak. Modus yang dilakukan adalah dengan menempelkan gambar kepala daerah pada Bansos yang diberikan kepada masyarakat (News.detik.com, 2020b). Modus lain yang dilakukan adalah Bansos dibungkus dengan simbol atau jargon tertentu sebagai bagian dari kampanye dan tidak mengatas namakan pemerintah, melainkan figur pribadi (Bawaslu.go.id. 2020a). Salah satu temuan kasus oleh Bawaslu yang bersumber dari laporan masyarakat terjadi di Kota Semarang. Paket Bansos yang akan dibagikan kepada masyarakat ditempel stiker foto Wali Kota dan Wakil Wali Kota petahana yang mencalonkan diri kembali dalam Pemilihan Serentak tahun 2020 (regional.kompas.com, 2020).

Praktik politisasi anggaran yang bekerja di balik skema Bansos penanganan pandemi COVID-19 menjadi fenomena yang menarik dalam penyelenggaraan Pemilihan Serentak tahun 2020. Kajian politisasi

anggaran pada artikel ini akan berfokus pada telaah struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan kajian regulasi. Hasil analisis akan diuraikan menjadi beberapa bagian pembahasan. Bagian pertama menjelaskan kerangka teoritik terkait dengan politisasi anggaran oleh kepala daerah petahana. Bagian kedua berupa penjelasan regulasi yang mengatur tentang kewenangan kepala daerah petahana dalam mengelola anggaran dan Bansos. Termasuk analisis terhadap kekosongan payung hukum yang menjadi celah bagi praktik politisasi anggaran. Bagian ketiga yaitu inti kajian berupa pemaparan mengenai praktik politisasi anggaran oleh kepala daerah menjelang pelaksanaan Pemilihan Serentak di masa pandemi COVID-19. Bagian terakhir diisi penutup dengan memberikan beberapa rekomendasi.

TINJAUAN PUSTAKA

Drazen & Eslava (2005) menyebut bahwa terjadi peningkatan pengeluaran anggaran pemerintah menjelang Pemilu. Pengeluaran tersebut pada umumnya berkenaan dengan peningkatan belanja ekonomi dan sosial dengan tujuan menarik dukungan pemilih untuk mendongkrak popularitas dan elektabilitas kepala daerah petahana. Praktik tersebut oleh Drazen & Eslava disebut dengan *opportunistic fiscal manipulation*. Pendapat tersebut senada dengan argumen Nordhaus (1975) bahwa kebijakan ekonomi menjadi salah satu perhatian utama bagi kepala daerah petahana yang akan maju kembali dalam kontestasi elektoral. Kebijakan ekonomi dipilih untuk menunjukkan kinerja kepala daerah dengan harapan memberi dampak yang lebih besar kepada masyarakat. Semakin besar anggaran yang dikeluarkan untuk ekonomi, maka semakin banyak program kerja yang ditunjukkan kepada masyarakat dengan maksud membangun citra positif kepala daerah.

Membicarakan konteks Indonesia, penelitian Koeswara, dkk (2018) menjelaskan bahwa calon kepala daerah petahana cenderung mempolitisasi anggaran negara terutama terkait dengan pos alokasi dana hibah dan Bansos. Dana hibah dan Bansos dipilih sebagai siasat politik petahana karena dua pos anggaran tersebut lebih mudah untuk dipolitisasi oleh petahana berkenaan dengan wewenang yang dimiliki untuk mengelola dan mengalokasikan anggaran. Pada saat menjelang Pemilu, terjadi peningkatan alokasi anggaran belanja hibah dan Bansos yang sangat signifikan di struktur anggaran daerah (APBD) (Ritonga & Alam, 2010). Temuan ini diperkuat oleh hasil studi Setyawan & Setyorini (2018) bahwa perbedaan besaran alokasi pos anggaran dana hibah dan Bansos tersebut terlihat nyata jika dibandingkan antara periode tahun anggaran sebelum Pemilihan dan pada saat menjelang Pemilihan.

Biaya politik yang dibutuhkan oleh seorang kandidat untuk mengikuti Pemilihan sangat mahal. Menurut Matz & Eva (1999), politisasi anggaran secara sengaja dilakukan oleh kepala daerah petahana untuk menutupi pengeluaran biaya kampanye sekaligus sebagai bentuk kampanye terselubung untuk menarik simpati dan dukungan pemilih sehingga berpeluang terpilih kembali. Salah satu contoh yang memperkuat praktik politisasi anggaran misalnya pemanfaatan Bansos yang disisipi motif kampanye terselubung seperti memasang gambar figur kepala daerah

pada barang Bansos yang diberikan kepada masyarakat, sehingga terkesan mengkonstruksi *image* positif kepala daerah bahwa bantuan tersebut berasal dari pribadi kepala daerah tersebut.

Analisis politik anggaran yang dilakukan oleh kepala daerah petahana dapat dilihat dari dua sudut pandang secara terpisah. *Pertama*, politik anggaran melalui struktur alokasi APBD. Bukti empiris yang memperkuat berlangsungnya praktik politisasi anggaran melalui alokasi struktur APBD dapat dilihat dari hasil studi Halim (2019) dengan mengambil lokus kajian di Kota Kediri pada Pemilihan tahun 2018. Kajian tersebut mengungkapkan bahwa kepala daerah petahana memanfaatkan program hibah yang bertajuk 'Program Pemberdayaan Masyarakat (Prodamas)'. Pada dasarnya, Prodamas merupakan program pemerintah Kota Kediri yang diciptakan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan infrastruktur dan pemberdayaan manusia. Namun seiring berjalannya waktu, program tersebut dijadikan sebagai alat politik petahana yang dapat dilihat dari meningkatnya jumlah alokasi anggaran Prodamas menjelang Pemilihan Serentak tahun 2018 di Kota Kediri. Selain itu, skema program tersebut dianggap tidak memiliki indikator yang jelas dan hanya diberikan pada beberapa kelurahan saja. Halim (2019) menyebut praktik tersebut sebagai politik distributif.

M Habibi, dkk (2017) menemukan kasus serupa dengan mengambil kasus di Kota Samarinda. Hasil kajian menemukan kenaikan besaran anggaran hibah dan Bansos di daerah yang memiliki calon kepala daerah petahana sebelum dan menjelang Pemilihan pada tahun 2015. Kenaikan tersebut mencapai 197 % dari alokasi tahun sebelumnya. Padahal kondisi keuangan daerah di Kota Samarinda saat itu sedang mengalami defisit. Temuan senada lainnya tampak pada studi terbaru oleh tim riset Bawaslu yang mengkaji perbandingan besaran anggaran penyelenggaraan Pemilihan di 17 provinsi pada Pemilihan Serentak tahun 2018. Kajian tersebut mengkonfirmasi sekaligus memperkuat temuan sebelumnya bahwa kepala daerah petahana cenderung melakukan politik anggaran. Dalam konteks anggaran untuk Pemilihan, besar kecilnya anggaran termasuk proses pencairannya berpengaruh terhadap ada tidaknya calon petahana di daerah tersebut (Pratama, 2018). *Kedua*, analisis politik anggaran dilihat dari upaya personifikasi bantuan dana hibah atau Bansos lewat penggunaan simbol atau narasi tertentu untuk *political benefit* calon petahana (Jacob & Tiran, 2020; Khoiriyah & Syarifudin, 2020; Sandi & Suprayitno, 2020).

Berdasarkan tinjauan literatur tersebut, artikel ini menawarkan kebaruan kajian dengan berfokus pada dua hal sekaligus, yaitu politisasi anggaran melalui struktur alokasi APBD serta upaya melakukan kampanye terselubung melalui bantuan dana hibah atau Bansos. Analisis tersebut diperlukan untuk mendalami temuan Bawaslu terkait dugaan praktik politisasi anggaran oleh kepala daerah petahana yang terjadi di 23 kabupaten/kota. Tujuan lainnya adalah untuk memotret fenomena penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dalam bentuk politisasi anggaran oleh calon petahana pada pelaksanaan Pemilihan Serentak tahun 2020 di tengah pandemi COVID-19.

METODE PENELITIAN

Artikel ini menggunakan jenis penelitian kualitatif-eksploratif. Menurut Cresswell (2014) penelitian kualitatif merupakan sebuah proses riset dan pemahaman metodologi yang mengkaji suatu fenomena sosial dan masalah manusia. Secara spesifik, artikel ini berfokus pada isu tentang politisasi anggaran menjelang Pemilihan Serentak tahun 2020 di tengah pandemi COVID-19. Pengumpulan data dilakukan melalui data primer dan sekunder berupa studi literatur dari berbagai bahan bacaan seperti buku, jurnal, dan situs berita online di internet. Data yang terkumpul, selanjutnya diseleksi dan dipilih sesuai dengan kebutuhan penelitian. Data terpilih kemudian dikelompokkan membentuk pola kategorisasi tema. Analisa data dilakukan dengan pemaknaan tema yang kemudian dituliskan dalam bentuk narasi kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemilihan Langsung dan Implikasinya Terhadap Politik Petahana

Sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakilnya dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Calon kepala daerah harus bertarung memperebutkan dukungan suara mayoritas dari anggota legislatif. Implikasinya, parlemen menjadi ruang kontestasi politik yang sangat menentukan kemenangan calon kandidat. Meskipun desain Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD dianggap efektif, sederhana, dan biaya politik yang relatif lebih murah, tetapi sistem Pemilihan tersebut mendapat banyak kritikan. Secara garis besar kritik tersebut merujuk pada tiga hal (Agustino 2009): *Pertama*, terjadi praktik jual beli suara di dalam parlemen untuk mempengaruhi proses Pemilihan calon kepala daerah. *Kedua*, hasil dari Pemilihan seringkali tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat mengingat tidak ada ruang partisipasi bagi masyarakat di daerah untuk terlibat dalam proses penentuan calon pemimpin sesuai dengan keinginan mereka. *Ketiga*, hubungan eksekutif-legislatif kerap terjebak pada konflik kepentingan yang menghambat kinerja pemerintahan daerah. Hal ini menjadi konsekuensi politis karena kepala daerah dipilih oleh anggota DPRD. Akibatnya, proses demokratisasi di area lokal mengalami hambatan.

Merespon hal tersebut di atas, pemerintah pusat mengubah desain Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dengan memberikan hak pilih kepada masyarakat lokal untuk menentukan calon kepala daerahnya sendiri. Perubahan rezim elektoral ini sesuai dengan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemilihan secara langsung pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni tahun 2005 dan diikuti oleh 213 daerah (provinsi/kabupaten/kota) di Indonesia. Sistem Pemilihan langsung ditetapkan sebagai amanat reformasi yang menginginkan keterbukaan dan perubahan sistem tatanan pemerintahan termasuk dalam memilih kepala daerah. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah langsung merupakan penyesuaian dari diberlakukannya sistem Pemilu Presiden secara langsung. Selain itu Pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD dianggap sebagai sebuah praktik buruk disepanjang sejarah pemerintahan orde baru hingga awal reformasi (Agustino, 2009).

Kendati demikian, sistem Pemilihan Kepala Daerah langsung membawa beberapa konsekuensi, salah satunya terkait dengan pembiayaan. Pembiayaan Pemilihan Kepala Daerah menjadi lebih besar jika dibandingkan dengan Pemilihan Kepala Daerah oleh anggota legislatif. Pembiayaan yang dimaksud mencakup dua hal, yaitu: *Pertama*, biaya penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah. Tahapan Pemilihan Kepala Daerah langsung yang begitu kompleks mulai dari pendaftaran pemilih, sosialisasi, pengadaan logistik dan lain sebagainya menyebabkan biaya lebih mahal. Biaya tersebut sepenuhnya dibebankan kepada anggaran daerah melalui APBD. Hal ini tidak lepas dari kenyataan bahwa Pemilihan Kepala Daerah masuk dalam rezim pemerintah daerah bukan rezim Pemilu sehingga pembiayaan penyelenggaraan Pemilihan dibebankan pada APBD. Pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk mengalokasikan secara khusus anggaran APBD untuk penyelenggaraan Pemilihan di daerahnya. Implikasi dari kewenangan tersebut APBD kerap dijadikan lahan politis bagi kepala daerah yang akan kembali mengikuti kontestasi elektoral. Hal ini senada dengan temuan Pratama, dkk (2018) bahwa hadirnya calon kepala daerah dari petahana berpengaruh terhadap jumlah anggaran Pemilihan dan mudah sulitnya proses pencairan anggaran tersebut.

Kedua, biaya politik calon kandidat memakan biaya politik yang sangat tinggi. Calon kandidat harus menyiapkan sejumlah uang yang tidak sedikit untuk memberi rasa percaya diri akan kemenangan dalam persaingan politik. Biaya politik tersebut secara garis besar digunakan untuk kampanye dan mahar kepada partai politik. Bahkan untuk meningkatkan peluang menang, calon kandidat melakukan praktik *money politics* kepada pemilih (Aspinal, 2015; Muhtadi, 2018). Kedua jenis biaya tersebut, mendorong praktik politisasi anggaran oleh calon petahana untuk mendapatkan *political benefit* yang bertujuan memperbesar peluang kemenangan pada kontestasi elektoral.

Celah Regulasi: Utak-atik Politisasi Anggaran

Politisasi sumber daya berupa anggaran pemerintah daerah yang dimanfaatkan calon kepala daerah petahana masih menjadi area abu-abu yang sulit untuk dijustifikasi. Merujuk pada ketentuan Pasal 89, Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 1 Tahun 2020, calon kepala daerah yang masih menjabat sebagai petahana dilarang menggunakan kewenangannya untuk kepentingan elektoral dimasa 6 (enam) bulan sebelum sampai dengan ditetapkan sebagai pasangan calon. Namun, kondisi pandemi COVID-19 sempat membuat tahapan Pemilihan Serentak tahun 2020 mengalami ketidakpastian. Munculnya 3 (tiga) alternatif skema penundaan penyelenggaraan Pemilihan, yaitu 17 Maret 2021, 29 September 2021, dan 9 Desember 2020 berimplikasi terhadap tanggal penetapan pasangan calon yang tidak pasti. Hingga akhirnya pada tanggal 4 Mei 2020 melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2020 secara resmi penyelenggaraan Pemilihan Serentak ditetapkan pada tanggal 9 Desember 2020. Penetapan tersebut diikuti dengan penetapan jadwal tahapan Pemilihan pada tanggal 12 Juni 2020 dan penetapan pasangan calon

pada tanggal 23 September 2020 (Lampiran PKPU No 5 Tahun 2020). Alokasi waktu yang tersedia akibat perubahan jadwal, kemudian dimanfaatkan oleh beberapa kepala daerah yang berpotensi kembali mencalonkan diri melakukan politisasi Bansos pandemi COVID-19 untuk kepentingan elektoral. Calon peserta Pemilihan yang menjabat sebagai petahana tidak bisa dijerat dengan aturan pelanggaran Pemilihan karena belum secara resmi ditetapkan sebagai pasangan calon (Beritasatu.com, 2020).

Celah regulasi berikutnya terdapat di Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Sosial. Di dalam bab yang membahas tentang tata cara pertanggungjawaban dan pelaporan belanja Bansos, secara khusus belum mengatur ketentuan pencantuman label atau gambar yang merepresentasikan *brand image* tertentu. Ketentuan yang disebutkan dalam regulasi menjelaskan bahwa pertanggungjawaban telah terpenuhi secara legal formal apabila memenuhi pertanggungjawaban secara administrasi keuangan (Pasal 34-39). Penyaluran Bansos akan dijustifikasi sebagai pelanggaran apabila dalam pelaksanaannya Bansos tersebut tidak terdistribusi kepada penerima yang berhak (Pasal 41). Jika dikaitkan dengan fenomena politisasi Bansos yang marak terjadi di era pandemi COVID-19 ini, maka tindakan calon kepala daerah petahana yang mencantumkan gambar diri pada paket bantuan yang diberikan kepada masyarakat bukanlah sebuah pelanggaran.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. Sebagai implikasi dari desentralisasi, jabatan kepala daerah diperoleh melalui Pemilihan langsung dan kepala daerah mempunyai otonomi akan kebijakan di daerahnya. Namun, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus tetap terjalin hubungan yang bersinergi. Oleh sebab itu Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah mengatur hubungan pemerintah pusat yang disebutkan sebagai pembina dan pengawas penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang dikoordinir secara nasional oleh Kementerian Dalam Negeri (Pasal 373). Fungsi pembinaan dan pengawasan ini kemudian didelegasikan dari masing-masing tingkatan daerah secara berjenjang.

Berdasarkan amanat undang-undang tersebut maka Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) memiliki wewenang untuk menjatuhkan sanksi kepada kepala daerah apabila melakukan pelanggaran terhadap peraturan yang berlaku sesuai dengan masing-masing tingkat pelanggaran. Pada Pasal 76 disebutkan bahwa kepala daerah dan wakilnya dilarang melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang untuk kepentingan pribadi atau golongan yang mengganggu penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan melanggar ketentuan yang berlaku. Politisasi Bansos COVID-19 sebelum 6 bulan masa penetapan calon membuat

Kemendagri tidak memiliki justifikasi secara regulasi yang menyatakan petahana melakukan pelanggaran penyalahgunaan wewenang.

Fenomena politisasi Bansos pandemi COVID-19 oleh petahana memperkuat argumen bahwa terdapat celah kosong regulasi yang dipahami dan dimanfaatkan oleh petahana. Kondisi ini juga membuat kebingungan terkait lembaga negara yang berwenang menindak politisasi anggaran oleh petahana yang maju sebagai calon peserta Pemilihan. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Bawaslu baru bisa melakukan penindakan pelanggaran setelah 6 bulan sebelum sampai dengan tanggal penetapan pasangan calon. Sedangkan kewenangan Kemendagri sebagai pejabat pembina dan pengawas pemerintah di daerah terbentur pada tidak adanya regulasi yang dilanggar dalam fenomena politisasi Bansos COVID-19 (UU No 23 Tahun 2014 pasal 76 ayat 1). Oleh sebab itu, diperlukan regulasi yang mengatur secara detil tentang aktivitas *branding image* calon kepala daerah petahana.

Pemilihan di Tengah Pandemi COVID-19: Politisasi Anggaran dan Bantuan Sosial

Pemilihan Serentak tahun 2020 memiliki konteks politik yang berbeda karena diselenggarakan di tengah pandemi COVID-19. Perhelatan Pemilihan di tingkat lokal yang sedianya diselenggarakan pada tanggal 23 September 2020 terpaksa harus mundur hingga tanggal 9 Desember 2020 karena penyebaran COVID-19 di Indonesia semakin meluas. Kendati demikian, Pemilihan Serentak tetap di laksanakan di bawah bayang-bayang pandemi.

Penyelenggaraan Pemilihan Serentak di tengah situasi pandemi COVID-19 tidak dapat dihindarkan dari catatan pelanggaran oleh calon peserta, pemilih, dan penyelenggara. Sampai dengan 11 Mei 2020 Bawaslu mencatat terdapat 552 temuan, 108 laporan, dan 132 bukan pelanggaran (Bawaslu.go.id. 2020b). Isu pandemi COVID-19 justru dimanfaatkan oleh sebagian calon peserta Pemilihan untuk melakukan politisasi anggaran dengan memanfaatkan program Bansos dalam rangka meraih simpati publik dan dukungan politik. Skema penyaluran Bansos kepada warga yang terdampak pandemi COVID-19, diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 tentang *Refocusing* Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) . Instruksi tersebut mewajibkan setiap instansi pemerintahan melakukan *refocusing* anggaran untuk penanganan pandemi COVID-19. Anggaran tersebut secara khusus dialokasikan untuk tiga hal, yaitu; penyediaan fasilitas dan alat kesehatan, pengamanan jaringan sosial, dan pemulihan ekonomi masyarakat.

Berdasarkan temuan Bawaslu disebutkan bahwa terdapat indikasi politisasi Bansos oleh calon kepala daerah petahana yang akan mengikuti kontestasi elektoral di 12 provinsi dan 23 kabupaten/kota (Bawaslu.go.id. 2020a). Politisasi ini terkait pemanfaatan anggaran penanggulangan dampak pandemi COVID-19 yang digunakan petahana untuk melakukan kampanye terselubung. Temuan Bawaslu terkait politisasi Bansos

sebenarnya kurang dari 10 persen dari 270 daerah yang akan menyelenggarakan Pemilihan 2020. Kendati demikian, Kemendagri memprediksi bahwa sebanyak 78 persen kepala daerah petahana berpotensi maju kembali pada kontestasi Pemilihan serentak 2020 (Tribunnews.com 2020a). Artinya, peluang praktik penyalahgunaan kekuasaan dapat semakin luas melebihi temuan Bawaslu saat ini. Mengingat kepala daerah memiliki akses yang sangat dekat terhadap sumber-sumber kekuasaan, salah satunya adalah anggaran (Agustino 2009).

Artikel ini berusaha mendalami temuan Bawaslu dengan spesifik pada 3 daerah yaitu Kabupaten Klaten, Kabupaten Purbalingga, dan Kota Semarang. Ketiga daerah ini dipilih karena berdasarkan hasil Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) dari Bawaslu masuk dalam kategori kerawanan pemilu yang cukup signifikan di level nasional (Jateng.bawaslu.go.id 2020). Selain itu, daerah tersebut (khususnya Kabupaten Klaten dan Kota Semarang) menduduki peringkat ke 2 (dua) daerah dengan jumlah pengaduan terbanyak se-Jawa Tengah terkait dengan pemanfaatan Bansos (Radarsolo.jawapos.com 2020).

1. Kabupaten Klaten

Kabar politisasi Bansos oleh kepala daerah yang pertama kali menuai perhatian publik terjadi di Kabupaten Klaten. Bantuan *hand sanitizer* dari Kementerian Sosial ditempel stiker bergambar Bupati Klaten Sri Mulyani. Banyak pihak menilai bahwa tindakan ini adalah salah satu upaya bupati petahana melakukan kampanye terselubung dengan memanfaatkan situasi pandemi COVID-19. Kejadian tersebut mengundang berbagai macam reaksi kontra dari masyarakat. Ironisnya, Bawaslu Kabupaten Klaten belum bisa melakukan penindakan sebagai pelanggaran sebab yang bersangkutan belum secara resmi ditetapkan sebagai calon peserta Pemilihan. Meskipun kasus penyalahgunaan Bansos ini berasal dari anggaran pemerintah pusat, tetapi pada kasus lain terdapat dugaan yang kuat bahwa calon petahana melakukan politisasi Bansos dengan menggunakan anggaran daerah (APBD) yang menunjukkan peningkatan untuk pos belanja hibah dan Bansos menjelang tahun 2020. Hal ini semakin mempetegas hadirnya praktik politisasi anggaran oleh calon kepala daerah petahana.

Tabel 1.
Proporsi Belanja Hibah dan Belanja Bantuan Sosial

No	APBD	Belanja Hibah (Rp)	Belanja Bantuan Sosial (Rp)	Belanja Bantuan Tidak Terduga (Rp)
1	APBD 2018	5.987.450.000	2.485.200.000	3.000.000.000
2	APBD-P 2018	5.105.525.000	2.387.700.000	4.803.000.000
3	APBD 2019	6.946.850.000	7.556.000.000	7.150.000.000
4	APBD-P 2019	2.741.850.000	7.556.000.000	7.150.000.000
5	APBD 2020	6.824.937.000	6.118.500.000	3.000.000.000
6	APBD-P 2020	5.646.637.000	4.876.000.000	220.473.924.470

Sumber : (ppid.klatenkab.go.id 2020)

Berdasarkan data di atas, kita dapat dilihat bahwa terdapat peningkatan besaran jenis belanja hibah maupun belanja Bansos menjelang penyelenggaraan Pemilihan Serentak pada tahun 2020. Sedangkan untuk besaran anggaran *refocusing* penanganan pandemi COVID-19, pemerintah Kabupaten Klaten telah mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 220 Miliar yang dibebankan pada jenis belanja tidak terduga APBD Perubahan 2020. Anggaran hasil *refocusing* tersebut salah satunya digunakan untuk menyelenggarakan kegiatan jaring pengaman sosial dengan menyalurkan bantuan Paket Sembako bagi keluarga miskin/rentan miskin yang terkena dampak pandemi COVID-19.

Penyaluran tersebut dilaksanakan ke dalam 3 tahap periode waktu yaitu April, Mei, dan Juni 2020. Adapun penerima Bansos dari Pemerintah Kabupaten Klaten berjumlah 33.670 KK per bulan yang masing-masing akan menerima paket Sembako senilai Rp. 200.000,- (Mediaindonesia.com 2020b). Kriteria penerima Bansos pemerintah Kabupaten Klaten adalah warga yang secara sosial ekonomi terdampak pandemi COVID-19 dan belum didata sebagai penerima bantuan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan bantuan sejenisnya (Jogja.tribunnews.com 2020).

Salah satu bentuk kampanye terselubung yang dilakukan oleh calon petahana di Kabupaten Klaten adalah memanfaatkan keuangan daerah untuk mendanai paket bantuan bahan pangan yang disalurkan kepada Ketua RT/RW se-Kabupaten Klaten. Padahal, ketua RT/RW tidak termasuk sebagai sasaran penerima bantuan (Mediaindonesia.com 2020a). Hal ini sebagai strategi untuk menarik simpati ketua RT/RW sehingga dapat melakukan mobilisasi politik kepada pemilih untuk kepentingan suksesi elektoral. Selain itu, terjadi perilaku tidak etis yaitu beberapa Ketua RT di Kecamatan Juwiring yang melakukan pemotongan bantuan pemerintah tunai Dana Desa. Berdasarkan informasi yang peneliti kumpulkan, diketahui bahwa penerima bantuan dikenakan potongan sebesar Rp. 300.000,00 – Rp. 500.000,00 sehingga penerima bantuan hanya menerima sekitar Rp. 100.000,00 - Rp.150.000,00 dari total besaran bantuan senilai Rp. 600.000,00 (News.detik.com 2020d). Kebijakan pemerintah Kabupaten Klaten yang menyasar Ketua RT/RW bukan baru kali ini. Pada penghujung tahun 2019, Bupati Klaten menyatakan akan mengikutsertakan semua Ketua RT/RW sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan. Pembiayaan kebijakan tersebut akan dibebankan seluruhnya di APBD 2020 (Suaramerdekasolo.com 2020).

Temuan lain yang memperkuat adanya politisasi Bansos yang bersumber dari APBD adalah pemasangan gambar Bupati Sri Mulyani pada kardus kemasan Sembako, plastik kemasan Sembako, masker, plastik kemasan beras, dan tas *goodie*. Bahkan, Bupati Klaten tersebut melakukan *image branding* dengan memasang foto pada produk beras yang diproduksi oleh PT Agro Techno Park (ATP) Klaten dari hasil kerja sama dengan Badan Tenaga Nuklir (BATAN).

Gambar 1.
Penyaluran Bantuan Sosial oleh Bupati Klaten



Sumber : (jateng.inews.id 2020)

Institusi pendidikan tidak luput menjadi sasaran politisasi. Terdapat foto Sri Mulyani yang tertera pada buku-buku pelajaran siswa yang diterbitkan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Klaten (Tribunnews.com 2020b). Tindakan bupati mendapat respon negatif dari berbagai institusi formal seperti mendapat teguran secara lisan dari Gubernur Jawa Tengah, Ganjar Pranowo yang secara ketentuan perundangan bertindak sebagai Wakil Kemendagri dalam menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap kepala daerah di tingkat kabupaten/kota (idntimes.com 2020). Bahkan, Ombudsman RI mengeluarkan teguran secara resmi kepada Sri Mulyani dalam merespon berbagai kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Klaten yang dianggap janggal dan sarat dengan kepentingan politik (ombudsman.go.id 2020). Begitu pula dengan Bawaslu juga menyatakan bahwa tindakan bupati Klaten adalah bentuk penyalahgunaan wewenang (newsmaker.tribunnews.com 2020).

2. Kabupaten Purbalingga

Sebagai salah satu daerah penyelenggara Pemilihan Serentak pada tahun 2020, terdapat kenaikan alokasi anggaran hibah dan Bansos dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun menjelang pelaksanaan Pemilihan di Kabupaten Purbalingga.

Tabel 2.
Proporsi Belanja Hibah dan Belanja Bantuan Sosial

No	APBD	Belanja Hibah	Belanja Bantuan Sosial
1.	APBD 2018	22.851.100.000	24.419.500.000
2.	APBD-P 2018	27.584.815.000	24.419.500.000
3.	APBD 2019	21.912.500.000	24.698.500.000
4.	APBD-P 2019	25.124.900.000	27.303.500.000
5.	APBD 2020	77.568.353.000	20.759.000.000

Sumber : (ppid.purbalinggakab.go.id 2020)

Sedangkan terkait penanganan COVID-19, Pemerintah Kabupaten Purbalingga menindaklanjuti Instruksi Presiden (Inpres) RI No 4 Tahun 2020 dengan total anggaran mencapai Rp. 52 Miliar. Anggaran *refocusing* tersebut akan digunakan dalam beberapa tahap untuk memenuhi

kebutuhan penanganan pandemi COVID-19 selama 3 (tiga) bulan yaitu April, Mei, dan Juni. Berikut disajikan data hasil anggaran *refocusing*:

Tabel 3.
Anggaran Refocusing Penanganan COVID-19 Kabupaten Purbalingga

Tahap	Rincian	Jumlah (Rp)
Tahap 1 dan 2	Penanganan Kesehatan	14.880.000.000
	Jaring Pengaman Sosial (JPS)	9.540.000.000
	Jaring Pengaman Ekonomi	763.000.000
	Cadangan Belanja Tak Terduga	4.700.000.000
Tahap 3	Penanganan Kesehatan	6.000.000.000
	Jaring Pengaman Sosial	13.600.000.000
	Jaring Pengaman Ekonomi	2.500.000.000
Jumlah		51.983.000.000

Sumber : (Jatengprov.go.id 2020b)

Berdasarkan data di atas dapat disimpulkan bahwa dari total anggaran *refocusing* penanganan dampak pandemi COVID-19 di Kabupaten Purbalingga dialokasikan untuk kegiatan penanganan kesehatan sebesar Rp. 20,88 Milyar (40,17%), kegiatan Jaring Pengaman Sosial sebesar Rp. 23,14 Milyar (44,51%), kegiatan Jaring Pengaman Ekonomi sebesar Rp. 3,263 Milyar (6,28%), dan cadangan belanja tak terduga sebesar Rp. 4,7 Miliar (9,04%). Berdasarkan besaran alokasi tersebut, kegiatan Jaring Pengaman Sosial mendapatkan persentase terbesar dari total anggaran yang dianggarkan. Jaring Pengaman Sosial adalah bantuan dari pemerintah dalam bentuk uang tunai atau pangan non-tunai (Sembako). Penerima manfaat Jaring Pengaman Sosial adalah keluarga miskin dan rentan miskin yang terdampak pandemi COVID-19 dan belum mendapatkan Bansos dari pemerintah pusat. Program Jaring Pengaman Sosial di Kabupaten Purbalingga disalurkan setiap bulan kepada 36.350 warga terdampak dalam bentuk paket bahan pangan senilai Rp. 200 ribu/paket (Purbalinggakab.go.id 2020).

Fenomena *labeling* Bansos dengan citra kepala daerah ternyata juga terjadi di Kabupaten Purbalingga. Pada bulan April 2020 ditemukan paket bantuan Sembako berlabel foto Bupati Purbalingga. Paket bantuan Sembako tersebut didistribusikan ke Desa Gunungwuled, Kecamatan Rembang dan Desa Bedagas, Kecamatan Pengadegan. Informasi tersebut dibenarkan oleh Kades Gunungwuled bahwa paket Sembako yang disalurkan untuk desanya terdapat stiker figur Bupati Purbalingga (Jateng.tribunnews.com 2020c).

Gambar 2.
Dugaan Politisasi Bantuan Sosial di Kabupaten Purbalingga



Sumber: (Jateng.tribunnews.com 2020c)

Maraknya praktek *labeling* citra diri kepala daerah pada paket Bansos COVID-19 mengundang reaksi dari Bawaslu RI untuk membuat surat himbauan kepada kepala daerah yang akan mengikuti Pemilihan Serentak tahun 2020. Surat himbauan tersebut berisi agar tidak menggunakan program Bansos untuk kepentingan Pemilihan (Bawaslu.go.id. 2020a). Bawaslu mengingatkan jika Bansos digunakan oleh kepala daerah untuk kepentingan Pemilihan maka akan berpotensi sanksi pembatalan sebagai calon petahana. Hal ini diatur dalam Pasal 71 ayat (3) jo ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Pasal 188 sebagai tindak pidana Pemilihan. Sanksi pembatalan pencalonan Pemilihan juga merupakan implementasi Pasal 71 dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pemilihan. Dari dokumentasi Humas Pemerintah Kabupaten Purbalingga, himbauan Bawaslu RI ditindak lanjuti oleh pemerintah Kabupaten Purbalingga dengan mencantumkan logo pemerintah daerah pada kemasan paket Bansos pencairan tahap pertama (Jatengprov.go.id 2020a).

3. Kota Semarang

Praktik politisasi anggaran dalam wujud Bansos, juga terjadi di Kota Semarang. Berdasarkan hasil penelusuran, peneliti mendapati data yang menunjukkan terjadinya peningkatan yang cukup signifikan terkait proporsi belanja hibah dan belanja Bansos tahun 2018 sampai dengan 2020.

Tabel 4.
Proporsi Belanja Hibah dan Belanja Bantuan Sosial di Kota Semarang

No	Uraian	2018	2019	2020
1	Belanja Hibah kepada Badan/Lembaga/Organisasi	78.438.600.000	69.185.460.000	65.405.342.000
2	Belanja Hibah kepada Kelompok/anggota masyarakat	7.040.000.000	610.000.000	2.480.000.000
3	Belanja Hibah Bantuan Keuangan kepada Partai Politik	0	0	2.540.000.000

No	Uraian	2018	2019	2020
4	Belanja Bantuan Sosial Organisasi Kemasyarakatan	5.500.000.000	5.500.000.000	5.500.000.000
5	Belanja Bantuan Sosial kepada Anggota Masyarakat	15.537.000.000	17.872.000.000	11.919.000.000
6	Belanja Bantuan Sosial Tidak Terencana	0	0	4.750.000.000

Sumber : (simanggaran.semarangkota.go.id 2020a)

Dari data empiris yang tersaji, terdapat peningkatan besaran jenis belanja hibah dan belanja Bansos di tahun 2020. Bahkan dalam struktur APBD 2020 terdapat 2 (dua) jenis belanja yang pada tahun-tahun sebelumnya tidak dianggarkan yaitu Belanja Hibah Bantuan Keuangan kepada Partai Politik dan Belanja Sosial Tidak Terencana. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD, menyebutkan bahwa hibah dapat diberikan kepada pemerintah, pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan/atau organisasi kemasyarakatan (Pasal 5). Sementara bantuan keuangan kepada partai politik diatur tersendiri dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 36 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penghitungan, Penganggaran, dalam APBD, dan Tertib Administrasi Pengajuan, Penyaluran, dan Laporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik. Di dalam ketentuan tersebut dijelaskan bahwa Bantuan Keuangan adalah bantuan yang bersumber dari APBN/APBD yang diberikan secara proporsional kepada partai politik yang mendapatkan kursi di DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang penghitungannya berdasarkan jumlah perolehan suara (Pasal 1 Ayat 2).

Mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012, Belanja Bantuan Sosial dikelompokkan menjadi belanja bantuan sosial terencana dan tidak terencana (Pasal 23 A). Bansos terencana memiliki penerima dan besaran penerimaan yang jelas pada saat penyusunan APBD. Sedangkan, Bansos tak terencana digunakan untuk kebutuhan akibat resiko sosial yang tidak dapat diperkirakan pada saat penyusunan APBD yang apabila ditunda penanganannya akan menimbulkan resiko sosial yang lebih besar bagi individu dan/atau keluarga yang bersangkutan. Salah satu kebijakan pemerintah kota Semarang terkait jenis belanja Bansos tak terencana adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Pemberian Bantuan Sosial Tidak Terduga berupa program bantuan kepada warga tidak mampu dan bantuan kepada warga miskin yang anggota keluarganya meninggal dunia. Dalam Perwali tersebut ditetapkan besaran santunan mengalami kenaikan menjadi sebesar Rp. 1,2 juta. Kebijakan pemberian santunan kematian bagi warga miskin ini telah ada sejak tahun 2016 dengan dikeluarkannya Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 20 Tahun 2106 dan telah mengalami beberapa perubahan. Pada acara penyerahan santunan kematian bagi warga miskin, Wali Kota Semarang, Hendrar Prihadi menyatakan bahwa ada

peningkatan besaran santunan dari tahun ke tahun yang semula sebesar Rp. 500rb hingga sekarang sebesar Rp. 1,2 juta (News.detik.com 2020a). Hal ini menunjukkan adanya upaya meningkatkan pos belanja Bansos menggunakan anggaran daerah dalam hal ini melalui skema bantuan santunan kemiskinan.

Meningkatnya jumlah Bansos yang diterima oleh masyarakat menjelang tahun Pemilihan mempertegas bahwa kepala daerah (calon Petahana) melakukan politisasi anggaran melalui skema Bansos secara terstruktur, sistematis, dan massif. Bahkan strategi ini menggunakan perangkat regulasi berupa Peraturan Wali Kota sehingga terdapat anggapan bahwa kebijakan tersebut bersifat formal. Padahal, apabila ditelaah lebih jauh, kewenangan yang dimiliki oleh Wali Kota dalam mengeluarkan Peraturan Wali Kota tidak akan terlepas dari kepentingan politik kepala daerah.

Hingga penghujung semester I tahun anggaran 2020, pemerintah Kota Semarang telah mengalokasikan anggaran khusus untuk penanganan dampak pandemi COVID-19. Tidak berbeda dengan daerah lain yang melakukan *refocusing* anggaran, pemerintah Kota Semarang melakukan revisi anggaran sebanyak 9 (Sembilan) kali hingga menetapkan APBD perubahan di tahun 2020 (News.detik.com 2020c). Dari pergeseran beberapa komponen anggaran, ditemukan bahwa besaran anggaran penanganan pandemi COVID-19 dialokasikan menggunakan komponen belanja tidak terduga sebagaimana tersaji pada tabel berikut ini:

Tabel 5.

Proporsi Belanja Hibah dan Belanja Bantuan Sosial TA 2020 Kota Semarang

No	Uraian	APBD	APBD-P
1	Belanja Hibah	170.425.342.000	150.452.870.800
2	Belanja Bantuan Sosial	22.169.000.000	11.346.200.000
3	Belanja Tidak Terduga	5.000.000.000	160.188.738.873

Sumber : (simanggaran.semarangkota.go.id 2020b)

Tabel di atas menunjukkan terdapat peningkatan jumlah anggaran yang sangat signifikan khususnya pos belanja tidak terduga. Meskipun hal ini dianggap wajar karena pos belanja tidak terduga akan digunakan untuk penanggulangan pandemi COVID-19, tetapi memunculkan pertanyaan terkait mekanisme pengelolaan dan pengalokasian anggaran oleh calon petahana.

Sebagai salah satu bentuk upaya penanganan dampak pandemi COVID-19, pemerintah Kota Semarang telah menyediakan anggaran sebesar Rp. 27 Miliar untuk keperluan membeli sejumlah peralatan medis dan obat-obatan yang dikelola oleh Dinas Kesehatan dan RSUD KRMT Wongsonegoro (Jateng.Tribunnews.com 2020). Upaya lain yang dilakukan pemerintah Kota Semarang adalah memberikan paket bahan pangan bagi warga miskin melalui Dinas Sosial. Penyaluran bantuan tersebut dilakukan dalam tiga periode yaitu periode April, Mei, dan Juni 2020. Untuk periode April 2020, pemerintah Kota Semarang telah

menganggarkan Rp. 4,2 Miliar untuk pengadaan paket Sembako (Jatengtoday.com 2020). Anggaran per paket Sembako adalah Rp. 75.000. Pada periode Mei 2020 jumlah dan besaran paket Sembako meningkat menjadi 160 ribu paket dengan anggaran Rp. 100.000 per pakatnya (Jateng.tribunnews.com 2020b). Pada periode Juni 2020 pemerintah Kota Semarang kembali menyalurkan paket Sembako sebanyak 120 ribu paket (Jateng.tribunnews.com 2020a). Kebijakan pemerintah Kota Semarang ini juga mendapat dukungan dari legislatif dimana dari hasil anggaran *refocusing* penanganan pandemi COVID-19, anggaran perjalanan dinas DPRD Kota Semarang dipangkas hingga Rp. 9 Miliar yang diutamakan untuk pembagian Sembako dan monitoring kepada masyarakat (Timesindonesia.co.id 2020).

Fenomena *branding image* kepala daerah melalui Bansos COVID-19 yang terjadi di Kabupaten Klaten dan Purbalingga juga ditemukan di Kota Semarang. Koordinator Divisi Hukum dan Humas Bawaslu Kota Semarang, Hubal Arief Rahman mengatakan pada bulan Mei 2020 Bawaslu RI telah menerima laporan dari masyarakat bahwa terdapat paket Sembako yang beredar ditempel stiker bergambar Wali Kota dan Wakil Wali Kota Semarang, Hendrar Prihadi dan Hevearita Gunaryanti Rahayu. Selain itu, informasi beredar dari media masa yang meliput kegiatan pengemasan paket Sembako tersebut di Balai Kota Semarang memperlihatkan tumpukan kardus berlabel stiker foto pasangan petahana (Inibaru.id 2020).

Kejadian ini menjadi perhatian Bawaslu mengingat praktek politisasi Bansos pandemi COVID-19 yang dimanfaatkan petahana sebagai momentum melakukan kampanye terselubung marak terjadi di beberapa daerah. Selanjutnya Bawaslu akan menindaklanjuti dengan mengirimkan surat himbuan kepada pemerintah Kota Semarang agar stiker bergambar pasangan petahana tersebut diganti dengan logo pemerintah daerah. Menanggapi keterangan Bawaslu tersebut Hendrar Prihadi menyatakan bahwa dirinya merasa tidak melakukan perbuatan yang melanggar peraturan. Wali Kota petahana tersebut juga menegaskan bahwa saat ini dia masih sah menjabat sebagai Wali Kota dan belum ditetapkan sebagai calon peserta Pemilihan.

Gambar 3.
Dugaan Politisasi Bantuan Sosial di Kota Semarang



Sumber : (Tagar.id 2020)

Perbandingan Tiga Daerah: “Politisasi Pandemi”

Kondisi yang terjadi di Kabupaten Klaten, Kabupaten Purbalingga, dan Kota Semarang menegaskan bahwa petahana memahami celah kosong regulasi akibat penundaan Pemilihan 2020. Celah kosong tersebut dimanfaatkan oleh calon petahana dengan menggunakan kewenangannya untuk mengelola anggaran dan mengeluarkan berbagai kebijakan. *Privilege* ini dimanfaatkan untuk kepentingan elektoral yang dibuktikan dengan adanya peningkatan anggaran yang signifikan menjelang tahun-tahun penyelenggaraan Pemilihan (Pratama, 2018). Implikasinya, terdapat upaya politisasi anggaran khususnya melalui skema Bansos yang dilakukan oleh calon Petahana sebagaimana juga nampak pada tiga daerah yang diteliti pada artikel ini.

Hadirnya pandemi COVID-19 turut berkontribusi dalam mengintensifkan upaya politisasi Bansos. Hal ini bermula dari kebijakan pemerintah pusat yang mewajibkan kepada pemerintah daerah untuk melakukan *re-focusing* anggaran untuk penanggulangan bencana pandemi. Situasi ini dimanfaatkan oleh kepala daerah yang akan mengikuti kontestasi elektoral dengan politisasi anggaran dan mengemas Bansos sedemikian rupa untuk mendapat simpati pemilih. Tiga daerah yang diteliti menunjukkan pola yang sama yaitu politisasi anggaran dikemas dengan melakukan *image branding* terhadap kebijakan penanganan pandemi. Hal tersebut dilakukan untuk membangun *image* publik bahwa intervensi kebijakan pemerintah daerah dalam penanggulangan pandemi merupakan bentuk keberpihakan dan atensi pemerintah kepada masyarakat di daerah yang bersangkutan.

Image branding melalui pemasangan foto figur kepala daerah pada paket Bansos bertujuan membangun asumsi publik bahwa bantuan yang masyarakat terima berasal dari kepala daerah secara personal bukan institusional. Padahal, secara etika politik, paket Bansos yang didistribusikan kepada masyarakat merupakan representasi kinerja pemerintah secara institusional bukan atas nama personal sehingga memasang foto figur kepala daerah bertentangan dengan etika politik pejabat pemerintah. Label yang menunjukkan asal usul Bansos tersebut akan lebih bijak jika menggunakan simbol resmi pemerintah. Namun hal ini belum diatur secara detail dalam regulasi baik regulasi terkait dengan Pemilihan maupun pemerintah daerah sehingga dapat dikatakan terdapat celah regulasi. Celah regulasi ini yang kemudian dimanfaatkan oleh kepala daerah yang akan mengikuti kontestasi elektoral untuk mendapat dukungan pemilih sebagaimana terjadi pada Kabupaten Klaten, Kabupaten Purbalingga, dan Kota Semarang.

Kepala daerah petahana pada tiga daerah yang diteliti menjadikan momentum pandemi COVID-19 untuk menjustifikasi upaya politisasi anggaran melalui skema Bansos penanganan dampak COVID-19. Secara spesifik, kepala daerah petahana memanfaatkan pos anggaran belanja tidak terduga seperti ditemukan di Kabupaten Klaten dan Kota Semarang. Sebelum pandemi, Kabupaten Klaten mengalokasikan anggaran belanja tidak terduga sebesar 4 Miliar. Sementara pada saat pandemi, besaran tersebut meningkat sangat tajam menjadi 200 Miliar. Hal senada terjadi di Kota Semarang, sebelum pandemi besaran anggaran belanja tidak

terduga mencapai 5 Miliar, namun pada saat pandemi naik menjadi 160 Miliar. Sedangkan besaran anggaran penanganan pandemi di Kabupaten Purbalingga tidak secara spesifik menggunakan pos belanja tidak terduga, tetapi jumlah keseluruhan penanganan pandemi mencapai lebih dari 50 M.

Anggaran penanganan pandemi tiap daerah yang bergantung pada kapasitas keuangan daerah menjadi alasan penelitian ini tidak mempertanyakan mengapa besaran di tiga daerah berbeda-beda terkait penanganan dampak pandemi. Namun, temuan penelitian ini mendapati pola yang sama yaitu terdapat jumlah anggaran yang cukup besar dalam penanganan dampak pandemi dan di saat yang bersamaan anggaran tersebut dipolitisasi oleh kepala daerah petahana untuk suksesi Pemilihan Serentak tahun 2020. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dikatakan terdapat upaya “mempolitisasi pandemi”.

Politisasi anggaran pada dasarnya bukanlah diskursus baru dalam politik elektoral. Sebelumnya, kepala daerah petahana di Kabupaten Klaten dan Kota Semarang meningkatkan anggaran belanja tidak langsung untuk penyelenggaraan beberapa program sosial menjelang pelaksanaan periode Pemilihan. Namun, di tengah situasi pandemi yang serba terbatas, penggunaan *privilege* dalam rangka memenuhi kepentingan elektoral tentu bertentangan dengan etika berpolitik. Etika dalam menjalankan kewajiban sosial dan membangun citra diri seolah diabaikan, bahkan ketika sesama lembaga negara bersuara pun ruang kosong inilah yang dijadikan senjata pamungkas untuk menangkis tuduhan politisasi anggaran oleh petahana. Implikasinya, Pemilihan Serentak yang diselenggarakan pada 9 Desember 2020 diprediksi akan digunakan oleh calon petahana untuk melakukan kecurangan Pemilihan (*electoral fraud*) dengan memanfaatkan situasi di tengah pandemi.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Celah kosong regulasi yang mengatur tentang pengelolaan anggaran daerah memberi keuntungan politik bagi calon petahana. Hal ini membuka peluang terjadinya praktik politisasi anggaran untuk kepentingan elektoral. Di tengah pandemi COVID-19, praktik politisasi anggaran oleh calon petahana semakin tumbuh subur seiring hadirnya kebijakan *refocusing* anggaran untuk penanganan dampak pandemi. Salah satunya adalah skema dalam bentuk pemberian Bansos kepada masyarakat terdampak. Implikasinya, kebijakan tersebut menjadi celah bagi kepala daerah petahana untuk memanfaatkan kewenangannya dalam mengelola anggaran dan Bansos untuk mendapat *political benefit*. Kenyataan ini terkonfirmasi dari temuan beberapa daerah termasuk di Kabupaten Klaten, Kabupaten Purbalingga, dan Kota Semarang yang juga menyelenggarakan Pemilihan. Pertama, terdapat kenaikan yang signifikan alokasi APBD untuk belanja hibah dan Bansos mendekati periode pelaksanaan Pemilihan. Kedua, adanya Bansos penanganan COVID-19 menggunakan anggaran daerah (APBD) dipolitisasi oleh kepala daerah petahana dengan mempersonifikasi lewat simbol dan figur petahana sebagai bentuk kampanye terselubung. Implikasinya, penanganan

COVID-19 di daerah menjadi lahan politis karena tidak bisa lepas dari konflik kepentingan yang melekat pada kepala daerah petahana.

Pemerintah harus menjamin hadirnya *electoral integrity* yang menjamin ruang kompetisi berjalan dengan sehat (Norris, 2014). Praktik politisasi anggaran sudah dipastikan menciderai nilai-nilai *electoral integrity* karena hanya menguntungkan salah satu peserta Pemilihan, yaitu kepala daerah petahana. Praktik politisasi anggaran dalam bentuk dana hibah dan Bansos pada dasarnya tidak lepas dari hadirnya celah atau kekosongan regulasi yang mengatur ketentuan pengelolaan keuangan daerah oleh kepala daerah yang berpotensi maju kembali pada Pemilihan. Implikasinya, Bawaslu sebagai lembaga pengawas cukup kesulitan dalam menindak potensi *abuse of power* yang dilakukan oleh petahana. Karena itu, peneliti merekomendasikan:

Pertama, perlu ada regulasi yang mengatur secara detail dan komprehensif bahwa dana hibah atau Bansos harus menyantumkan informasi dari mana bantuan atau sumber keuangan tersebut berasal. Selain itu harus menggunakan simbol institusi resmi seperti logo pemerintah. Hal ini untuk membatasi ruang bagi kepala daerah yang menggunakan gambar atau figur kepala daerah pada Bansos sehingga terkesan bantuan tersebut berasal dari personal bukan institusi formal. Hadirnya regulasi yang detail akan mempermudah pengawasan dalam menentukan indikator apa saja yang termasuk dalam politisasi anggaran melalui alokasi anggaran hibah dan Bansos. Dalam Permendagri No 32 Tahun 2011 bagian pelaporan dan pertanggungjawaban bantuan hibah dan Bansos perlu ditambahkan poin yang mengatur *labeling* hanya diperbolehkan menggunakan logo resmi pemerintah daerah.

Kedua, untuk menghindari kampanye terselubung secara lisan pada bab pelaksanaan serta *monitoring* dan evaluasi (monev) di Permendagri No. 32 Tahun 2011 perlu juga menambahkan poin yang mengatur tentang penyerahan simbolis bantuan hibah dan Bansos. Pada tahun penyelenggaraan Pemilihan, seremonial penyerahan bantuan hibah atau Bansos agar didelegasikan kepada birokrat pemerintah daerah yang tidak akan mencalonkan diri di Pemilihan. *Ketiga*, pemerintah pusat (dalam hal ini Kemendagri) harus menindak tegas kepala daerah yang terindikasi melakukan politisasi anggaran. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 71 yang mengatur tentang larangan bagi calon petahana, perlu ditambahkan klausul yang menegaskan apabila terjadi pelanggaran oleh petahana diluar masa 6 (enam) bulan sebelum penetapan pasangan calon maka menjadi kewenangan Kemendagri untuk menindak dan menjatuhkan sanksi.

Ke-empat, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 76 (1) perlu menambahkan klausul yang secara khusus menegaskan larangan bagi kepala daerah dan wakilnya melakukan penyalahgunaan wewenang untuk kepentingan elektoral. Pelanggaran Pemilihan diluar masa kewenangan Penyelenggara Pemilihan menjadi ranah Kemendagri untuk melakukan penindakan dan sanksi tegas. *Kelima*, Bawaslu perlu lebih proaktif dan memperketat pengawasan selama pandemi COVID-19 khususnya bagi daerah-daerah yang akan menyelenggarakan Pemilihan Serentak tahun 2020.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal:

- Agustino, Leo. 2009. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Abata PressL.
- Aspinal, Edward dan Sukmajati, Mada (Eds). 2015. *Politik Uang di Indonesia Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: Polgov.
- Birch, Sarah. 2011. *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press.
- Chortareas, G., Logothetis, V., & Papandreou, A. A. 2016. Political Budget Cycles and Reelection Prospects in Greece's Municipalities. *European Journal of Political Economy* 43(0): 1–13.
- Drazen, A. and M. Eslava. 2005. *Election Manipulation via Spending Composition: Theory and Evidence*.
- Khoiriyah, F & Syarifudin, A. 2020. "Optimalisasi Fungsi Pengawasan Bawaslu Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara di Media Sosial." *Bawaslu: Jakarta*, 11.
- Halim, Wimmy. 2019. "Program Dana Hibah Dalam Perspektif Politik Distributif: Studi Kasus Prodamas Kota Kediri Studi Kasus Prodamas Kota Kediri." *Paradigma POLISTAAT Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 2(1): 1–11.
- Jacob, A. R., & Tiran, R. (2020). Dampak Covid-19 Terhadap Penundaan Pemilu Kepala Daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur. *Jurnal Politicon* , 58-69.
- M Habibi, R Kalalinggi, M Si, A Alaydrus. 2017. Incumbent Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2015 di Kota Samarinda. 6(1): 269–82.
- Muhtadi, Burhanuddin. 2018. *Buying Votes in Indonesia: Partisans, Personal Networks, and Winning Margins*. The Australian National University.
- Norris, P. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pratama, dkk. 2018. Politik Anggaran di Pilkada: Studi Perbandingan Besaran Anggaran Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2018 Petahana dan Non-Petahana di 17 Provinsi. Dalam *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: BAWASLU Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia.
- Ritonga, I. T., & Alam, M. I. 2010. Apakah Incumbent Memanfaatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Untuk Mencalonkan Kembali Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah. *Simposium Nasional Akuntansi XIII Purwokerto* (4): 1–25.
- Rohman, Hermanto. 2011. Dinamika Politik Reformasi Anggaran Pro Rakyat (Studi Kepentingan Politik Budget Actors Dalam Pembahasan APBD Propinsi Jawa Timur 2010). Universitas Gadjah Mada.
- Sandi, Jhon Retei Alfri, & Suprayitno. 2020. Fenomena Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah di Kalimantan Tengah Masa Pandemi COVID-19. *Jurnal Politik Pemerintahan Dharma Praja* 13(1): 1–13.
- Setiawan, D., & Setyorini, E. 2018. Dampak Pemilihan Kepala Daerah Terhadap Alokasi Belanja Daerah. *Kajian Ekonomi dan Keuangan* 2(2): 106–19.

Stokes, Susan., dkk. 2013. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. New York: Cambridge University Press.

Daring :

- Bawaslu.go.id. 2020a. "Penyalahgunaan Bansos Untuk Pilkada 2020 Bisa Dikenai Sanksi Pembatalan Calon"
<https://www.bawaslu.go.id/id/berita/penyalahgunaan-bansos-untuk-pilkada-2020-bisa-dikenai-sanksi-pembatalan-calon>.
- . 2020b. "Politisasi Bansos Marak, Bagja Usulkan Mendagri Tegas Berikan Sanksi Berdasarkan UU Pemda."
<https://www.bawaslu.go.id/id/berita/politisasi-bansos-marak-bagja-usulkan-mendagri-tegas-berikan-sanksi-berdasarkan-uu-pemda>.
- Beritasatu.com. 2020. "Tahapan Pilkada Ditunda, Bawaslu Tidak Bisa Tindak Politisasi Bansos."
<https://www.beritasatu.com/willymasaharu/politik/633713/tahapan-pilkada-ditunda-bawaslu-tidak-bisa-tindak-politisasi-bansos>.
- idntimes.com. 2020. "Fotonya Mejeng di Bansos, Tagar Bupati Klaten Memalukan Jadi Trending."
<https://www.idntimes.com/news/indonesia/helmi/fotonya-mejeng-di-bansos-tagar-bupati-klaten-memalukan-jadi-trending>.
- Inibaru.id. 2020. "Hiruk Pikuk Sukarelawan di Pemkot Semarang Mengemas Bantuan."
<https://www.inibaru.id/inspirasi-indonesia/hiruk-pikuk-sukarelawan-di-pemkot-semarang-mengemas-bantuan>.
- Jateng.bawaslu.go.id. 2020. "Pilkada 2020, Sembilan Daerah di Jateng Masuk Kategori Rawan Tinggi."
<https://jateng.bawaslu.go.id/2020/07/01/pilkada-2020-sembilan-daerah-di-jateng-masuk-kategori-rawan-tinggi/>.
- jateng.inews.id. 2020. "Bawaslu Semprot Bupati Klaten Gegara Stiker Pencitraan di Bansos Corona."
<https://jateng.inews.id/berita/bawaslu-semprot-bupati-klaten-gegara-stiker-pencitraan-di-bansos-corona>.
- Jateng.tribunnews.com. 2020a. "Bansos Dari Pemkot Semarang Periode Juni Mulai Disalurkan."
<https://jateng.tribunnews.com/2020/06/23/bansos-dari-pemkot-semarang-periode-juni-mulai-disalurkan>.
- . 2020b. "Bantuan Sembako Bagi Warga Kota Semarang Terdampak Virus Corona 1 Paket Dianggarkan Rp. 100 Ribu."
<https://jateng.tribunnews.com/2020/05/03/bantuan-sembako-bagi-warga-kota-semarang-terdampak-virus-corona-1-paket-dianggarkan-rp-100-ribu>.
- . 2020c. "Kades Ini Benarkan Bantuan Sosial Virus Corona Ada Wajah Bupati Purbalingga, Bawaslu Langsung Bahas."
<https://jateng.tribunnews.com/2020/04/29/kades-ini-benarkan-bantuan-sosial-virus-corona-ada-wajah-bupati-purbalingga-bawaslu-langsung-bahas>.
- Jateng.Tribunnews.com. 2020. "Hendrar Prihadi Siapkan Dana Rp 27 Miliar Obati Warga Semarang Terpapar Virus Corona, Ini Rinciannya."

- Jatengprov.go.id. 2020a. "Bantuan Jaring Pengaman Sosial Mulai Dicairkan." <https://jatengprov.go.id/beritadaerah/bantuan-jaring-pengaman-sosial-mulai-dicairkan/>.
- . 2020b. "Tangani COVID-19 Purbalingga Realokasi APBD Hingga Rp. 52 Miliar." <https://jatengprov.go.id/beritadaerah/tangani-COVID-19-purbalingga-realokasi-apbd-hingga-rp52-miliar/>.
- Jatengtoday.com. 2020. "Pemkot Semarang Siapkan Rp. 42 Miliar Untuk Bantuan Sembako Warga Miskin Terdampak COVID-19." <https://jatengtoday.com/pemkot-semarang-siapkan-rp-42-miliar-untuk-bantuan-sembako-warga-miskin-terdampak-COVID-19-42092>.
- Jogja.tribunnews.com. 2020. "85802 KK Di Klaten Akan Terima JPS Akibat COVID-19." <https://jogja.tribunnews.com/2020/04/23/85802-kk-di-klaten-akan-terima-jps-akibat-COVID-19>.
- Mediaindonesia.com. 2020a. "Ketua RT RW Di Klaten Akan Dapat Bantuan Sembako." <https://mediaindonesia.com/read/detail/329133-ketua-rtrw-di-klaten-akan-dapat-bantuan-sembako>.
- . 2020b. "Sebanyak 83481 KK Penerima BST Di Klaten." <https://mediaindonesia.com/read/detail/314186-sebanyak-83481-kk-penerima-bst-di-klaten>.
- ombudsman.go.id. 2020. "Kasus Bagi-Bagi Sembako, Ombudsman: Tegur Bupati Klaten." <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwk--kasus-bagi-bagi-sembako-ombudsman-tegur-bupati-klaten->.
- ppid.klatenkab.go.id. 2020. "Daftar Informasi Publik: Wajib Berkala." <http://ppid.klatenkab.go.id/welcome/berkala>.
- ppid.purbalinggakab.go.id. 2020. "Infprmasi Setiap Saat." <https://ppid.purbalinggakab.go.id/category/informasi-publik/informasi-setiap-saat/>.
- Purbalinggakab.go.id. 2020. "Bantuan JPS Kabupaten Paket Siap Data Penerima Belum." <https://www.purbalinggakab.go.id/v1/bantuan-jps-kabupaten-paket-siap-data-penerima-belum/>.
- Radarsolo.jawapos.com. 2020. "Aduan Bansos Di Klaten Terbanyak Kedua, Ombudsman: Jangan Takut Laporkan." <https://radarsolo.jawapos.com/read/2020/06/05/197503/aduan-bansos-di-klaten-terbanyak-kedua-ombudsman-jangan-takut-lapor>.
- regional.kompas.com. 2020. "Soal Stiker Wali Kota Semarang Di Bansos COVID-19, Ini Kata Bawaslu Jateng." <https://regional.kompas.com/read/2020/05/04/23243961/soal-stiker-wali-kota-semarang-di-bansos-COVID-19-ini-kata-bawaslu-jateng?page=all>.
- simanggaran.semarangkota.go.id. 2020a. "Perwal APBD & APBD Perubahan." <https://simanggaran.semarangkota.go.id/portal/perwalapbd>.
- . 2020b. "Ringkasan APBD Tahun 2020." <https://simanggaran.semarangkota.go.id/portal/apbdp>.
- Suaramerdekasolo.com. 2020. "Ketua RT Dan RW 2020 Diikutkan BPJS." <https://suaramerdekasolo.com/2019/08/06/ketua-rt-dan-rw-2020-diikutkan-bpjs/>.

- Tagar.id. 2020. "Stiker Wali Kota Semarang Di Bansos Disoal Bawaslu."
<https://www.tagar.id/stiker-wali-kota-semarang-di-bansos-disoal-bawaslu>.
- Timesindonesia.co.id. 2020. "Pemkota Semarang Alokasikan Rp. 81 Miliar Tangani Corona."
<https://www.timesindonesia.co.id/read/news/263206/pemkot-semarang-alokasikan-rp-81-miliar-tangani-corona>.
- Tribunnews.com. 2020a. "78 Persen Kepala Daerah Berpotensi Maju Lagi Di Pilkada Serentak 2020."
<https://www.tribunnews.com/nasional/2019/07/08/78-persen-kepala-daerah-berpotensi-maju-lagi-di-pilkada-serentak-2020>.
- . 2020b. "Daftar 8 Barang Yang Memuat Foto Bupati Klaten Sri Mulyani, Masker Hingga Brosur Diskon PDAM."
<https://www.tribunnews.com/regional/2020/04/28/daftar-8-barang-yang-memuat-foto-bupati-klaten-sri-mulyani-masker-hingga-brosur-diskon-pdam?page=all>.