

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan sarana demokrasi untuk mewujudkan kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Karena itu pilkada harus diselenggarakan secara lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat yang seluas-luasnya, dan dilaksanakan dalam suasana kondisi yang diwarnai dengan situasi dan kondisi yang tertib, tentram dan aman. “Adalah keniscayaan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat tidak serta-merta (*taken for granted*) menjadikan kualitas demokrasi di daerah meningkat. Harapan untuk meningkatkan kualitas demokrasi akan bisa mengaburkan pemahaman tentang strategi demokratisasi dalam pilkada, jika tidak memiliki aspek-aspek penting pilkada (Prihatmoko,2008:157).

Untuk penyelenggaraan pilkada tersebut, Komisi Pemilihan Umum (KPU) mendapat dana hibah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dari masing-masing pemerintah daerah yang akan menyelenggarakan pilkada. Hal ini sesuai dengan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Menurut Permendagri Nomor 44 Tahun 2015 yang diubah dengan Permendagri Nomor 51 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Dana Kegiatan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, pendanaan pilkada dibebankan pada APBD, berupa dana hibah langsung kepada KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu.

Fakta di berbagai negara demokrasi baru menunjukkan bahwa alokasi belanja lembaga penyelenggara pemilu terutama yang menganut model lembaga di bawah pemerintah/kementerian tidak bisa terlepas dari kepentingan politik (Zetra,2016:18). Bahkan lembaga penyelenggara pemilu dengan model independen yang pembiayaannya berasal dari APBN/APBD sering juga mengalami intervensi politik dalam proses penganggarannya. Hal ini juga terjadi di Indonesia dalam pelaksanaan pilkada yang pendanaannya berasal dari hibah APBD. Padahal Menteri Dalam Negeri (Mendagri) periode 2009-2014 Gamawan Fauzi pernah mengusulkan agar pilkada dibiayai dengan APBN. Tujuannya untuk menghindari politisasi APBD oleh petahana demi kepentingan pilkada. APBD dijadikan alat tawar oleh kepala daerah yang maju lagi di pilkada. Ide pilkada dibiayai APBN itu juga didasari pertimbangan agar kepala daerah tidak menjadikan APBD sebagai alat untuk menekan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Sehingga penyelenggaraan pilkada tertunda bukan karena anggaran daerah tidak tersedia. Bahkan bukan hanya kepala daerah saja yang melakukan politisasi APBD untuk pilkada. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pun sering menggunakan APBD untuk alat tawar menawar politik. Apalagi kalau ada kepentingan kepala daerah atau kekuatan-kekuatan politik di DPRD yang ikut berkompetisi dalam pilkada.<sup>1</sup>

Wacana anggaran pilkada dibiayai oleh APBN sampai pelaksanaan pilkada serentak Tahun 2015 masih belum terwujud, sehingga KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota harus terlibat dalam konflik kepentingan dalam penetapan

---

<sup>1</sup> Dalam Rapat Kerja (Raker) dengan Komisi II DPR, dengan agenda pembahasan RUU pilkada pada Tahun 2013. Lihat: Gamawan Fauzi, Diusulkan Pilkada Dibiayai APBN, Jakarta : Majalah Berita Wacana Publik, 18 Februari 2013.

anggaran hibah pilkada dengan Pemerintah Daerah dan pihak terkait, yang disebabkan oleh adanya faktor kepentingan pihak tertentu dalam penetapan anggaran hibah pilkada sehingga sering terjadi tarik ulur antara Pemerintah Daerah dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Aturan-aturan teknis tentang pilkada 2015 yang terlambat ditetapkan juga menjadi penyebab keterlambatan penetapan anggaran pilkada, yang dimulai dengan adanya wacana pilkada tidak langsung yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui UU Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang mengubah tata cara pemilihan kepala daerah langsung menjadi tidak langsung untuk alasan efisiensi anggaran dan mengurangi konflik. Namun, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada akhir masa jabatannya justru mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 1 Tahun 2014 yang menolak ide sistem pilkada tidak langsung. Ide tersebut dikukuhkan dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota yang baru ditetapkan pada Bulan Maret 2015.

Proses tersebut menyebabkan tidak sinkronnya tahapan penyusunan APBD dengan tahapan pilkada serentak sehingga yang terjadi di banyak daerah yang melaksanakan pilkada tahun 2015 Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) belum juga disahkan sementara tahapan pilkada sudah dimulai. Hal ini dapat dilihat dari data KPU RI tentang penetapan NPHD KPU Provinsi se-Indonesia

dan KPU Kabupaten/Kota se-Sumatera Barat yang melaksanakan pilkada serentak 2015 pada Tabel 1.1 dan Tabel 1.2 :

**Tabel 1.1 Penetapan NPHD KPU Provinsi se-Indonesia Pada Pilkada 2015**

No	KPU Provinsi	Tanggal Penetapan NPHD
1	Sulawesi Utara	20 April 2015
2	Bengkulu	29 April 2015
3	Kepulauan Riau	29 April 2015
4	Kalimantan Tengah	6 Mei 2015
5	Sulawesi Tengah	6 Mei 2015
6	Kalimantan Utara	8 Mei 2015
7	Sumatera Barat	13 Mei 2015
8	Jambi	14 Mei 2015
9	Kalimantan Selatan	15 Mei 2015

Sumber : [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id)



**Tabel 1.2 Penetapan NPHD KPU Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat Pada Pilkada 2015**

No	KPU Kab/ Kota	Tanggal Penetapan NPHD
1	Kab Sijunjung	13 Mei 2015
2	Kota Solok	15 Mei 2015
3	Kab Solok Selatan	18 Mei 2015
4	Kab Pasaman	18 Mei 2015
5	Kab Dharmasraya	19 Mei 2015
6	Kab Padang Pariaman	21 Mei 2015
7	Kab Tanah Datar	26 Mei 2015
8	Kab Lima puluh Kota	26 Mei 2015
9	Kab Pasaman Barat	26 Mei 2015
10	Kab Solok	27 Mei 2015
11	Kab Agam	28 Mei 2015
12	Kab Pesisir Selatan	29 Mei 2015
13	Kota Bukittinggi	1 Juni 2015

Sumber : [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id)

Dari Tabel 1.1 dan Tabel 1.2 terlihat bahwa penetapan NPHD KPU Provinsi Sumatera Barat berada pada urutan ke tujuh jika dibandingkan dengan sembilan provinsi yang melaksanakan pilkada serentak pada Tahun 2015, sedangkan penetapan NPHD KPU Kabupaten/Kota se-Sumatera Barat yang melaksanakan pilkada serentak Tahun 2015 terjadi setelah penetapan NPHD KPU Provinsi Sumatera Barat. Hal ini menjadi dasar pemilihan lokasi penelitian, dimana politik anggaran dalam penetapan anggaran hibah pilkada yang terjadi di KPU Provinsi Sumatera Barat dapat mewakili daerah lain yang memiliki persoalan yang sama dalam pilkada serentak Tahun 2015.

Ada banyak aktor yang berperan dalam politik anggaran antara lain pejabat yang dipilih, badan anggaran parlemen, partai politik, tim anggaran birokrasi dan

lembaga penyelenggara pemilu serta agensi-agensi lain yang terkait dengan kegiatan pemilu seperti Lembaga Pengawas Pemilu, Kepolisian dan sebagainya. Perumusan anggaran pemilu dalam konteks politik anggaran sering mengalami dilema di tengah tarik menarik kepentingan anggaran dari berbagai sektor terutama sektor prioritas. Seperti di negara-negara yang mengalami keterbatasan anggaran dan masih menghadapi berbagai masalah sosial seperti kemiskinan, infrastruktur, pendidikan dan kesehatan (Zetra,2016:18).

Penelitian terdahulu yang berhubungan dengan penelitian ini dilakukan oleh Gayatri (2015:111) tentang Konflik Kekuasaan Dalam Anggaran Pilkada Provinsi Bali, dengan tujuan mengungkap konflik kekuasaan dalam anggaran pilkada Provinsi Bali. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi partisipan dan dialog dengan partisipan. Analisis data dilakukan dengan menggunakan teori konflik Dahrendorf untuk menilai keteraturan yang terdapat dalam masyarakat disebabkan oleh adanya tekanan kekuasaan dari golongan yang berkuasa (*super-ordinate*) kepada golongan yang tidak berkuasa (*sub ordinate*).

Dalam penelitian ini dikemukakan ada tiga konflik anggaran yang terjadi pada pilkada yaitu pada tahap perencanaan, tahap pelaksanaan dan tahap pertanggungjawaban anggaran. Dalam tahap perencanaan anggaran konflik kekuasaan yang terjadi lebih kepada masalah internal yang terjadi dalam organisasi KPU antara komisioner dan sekretariat serta konflik antara KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota karena adanya kesenjangan honorarium yang diterima, yang kemudian melibatkan pihak eksternal dalam penetapan anggaran yang berakhir dengan kekuasaan tim anggaran untuk memotong honor penyelenggara (Gayatri,2015:121-122).

Konflik pelaksanaan anggaran ditunjukkan dengan kekuasaan *incumbent* dan kekuasaan komisioner yang berlebihan. Konflik ini terjadi karena adanya intervensi komisioner dalam hal pengadaan barang dan jasa berupa kebutuhan logistik, buku panduan dan pengadaan untuk sosialisai hingga surat suara yang merupakan tugas dan wewenang sekretariat KPU, hingga konflik internal yang terjadi di tubuh KPU Provinsi mengakibatkan terganggunya proses penyelenggaraan pilkada yang pada akhirnya juga melibatkan pihak eksternal (Gayatri,2015:122-123).



Konflik anggaran pada tahap pertanggungjawaban terjadi pada saat KPU Provinsi Bali mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran hibah yang diterimanya kepada Gubernur Provinsi Bali selaku pemberi hibah setelah seluruh tahapan pilkada selesai dan sesuai aturan Permendagri 57 tahun 2009, tiga bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pilkada berakhir maka Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) harus melakukan pemeriksaan atas anggaran hibah pilkada. Konflik pertanggungjawaban anggaran pilkada terjadi antara KPU Provinsi Bali dengan BPK Provinsi Bali karena adanya perbedaan persepsi antara KPU Provinsi Bali dengan tim pemeriksa BPK dalam melaksanakan anggaran yang berakhir dengan terbitnya Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Provinsi Bali (*super-ordinate*) Nomor 31/LHP/XIX.DPS/01/2014 tanggal 17 Januari 2014 dengan hasil temuan KPU Provinsi Bali (*sub-ordinate*) harus mengembalikan kelebihan perjalanan dinas ke kas daerah (Gayatri,2015:137).

Studi yang dilakukan oleh Ratih Nur Pratiwi (2010:6-7) tentang sebuah fenomena atau persoalan tentang politisasi anggaran sektor publik, menemukan bahwa proses perumusan kebijakan anggaran merupakan proses politik dan

melibatkan berbagai aktor yang memiliki kepentingan masing-masing yang saling berbenturan sehingga muncul konflik kepentingan. Lemahnya kontrol masyarakat dan masyarakat tidak diberi ruang untuk mengawal usulan program menyebabkan kebijakan anggaran dipolitisasi oleh aktor-aktor yang terlibat dalam proses penyusunan dan penetapan APBD sehingga masyarakat yang dirugikan.

Studi tentang *Politics or Professionalism Budgeting for Bilingual Education* yang ditulis oleh Carla M. Flink dan Angel Luis Molina Jr. (2016:19) mengemukakan bahwa keputusan anggaran bukan berdasarkan kebutuhan dan permintaan saja, namun tekanan politik juga berpengaruh dalam hal alokasi sumber daya keuangan untuk orang-orang dengan kekuasaan politik. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori alokasi anggaran berdasarkan pada interaksi antara politik dan profesionalisme. Profesionalisme disini dibagi atas dua bentuk dimensi antara permintaan dan kebutuhan. Melalui analisis yang dilakukan oleh peneliti pada penganggaran untuk pendidikan bilingual. Peneliti menemukan dukungan yang terjadi tidak hanya pada interaksi antara politik melainkan tingkat profesionalisme juga menentukan dalam keputusan anggaran. Ini ditandai dengan adanya dukungan keuangan untuk program publik untuk masyarakat minoritas. Peneliti menemukan bahwa politik dan profesionalisme dalam kenyataannya bekerjasama untuk mempengaruhi proses anggaran.

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh (Gayatri,2015: Pratiwi,2010: Flink&Molina,2016) sangat menarik namun belum ada yang menyentuh dan fokus pada permasalahan yang terjadi dalam proses penetapan anggaran hibah pilkada sehingga terjadi keterlambatan penetapan NPHD yang seharusnya sudah ditetapkan sebelum tahapan pilkada dimulai. Fakta yang terjadi pada pilkada



Provinsi Sumatera Barat Pada Tahun 2015 NPHD baru ditetapkan pada Bulan Mei 2015 sedangkan tahapan sudah dimulai dan harus dilaksanakan pada Bulan April 2015. Hal ini seharusnya tidak terjadi karena KPU merupakan *Electoral Management Body* (EMB) Indonesia yang bersifat independen, termasuk dalam penganggaran seharusnya tidak dipengaruhi oleh kepentingan masing-masing aktor yang terlibat dalam penetapan anggaran.

## 1.2 Rumusan Masalah

Proses penetapan Rencana Anggaran Biaya (RAB) pilkada tahun 2015 sudah dimulai sejak bulan Maret tahun 2014 oleh KPU Provinsi Sumatera Barat dengan beberapa kali perubahan. Pada tanggal 5 Desember 2014 RAB yang telah disusun KPU disampaikan pada Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Pengajuan RAB Ini sudah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penetapan APBD 2015 berisi antara lain tentang ketentuan mengenai biaya pilkada yang masuk belanja wajib, yang besarnya masih perlu pengaturan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan kepala daerah. Didukung juga dengan surat edaran KPU RI Nomor 1667/KPU/XI/2014 tertanggal 4 November 2014, yang meminta KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang masuk pilkada serentak 2015 untuk berkoordinasi tentang alokasi anggaran sehingga masuk APBD 2015. Namun RAB yang diajukan tersebut tidak langsung dibahas oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) sehingga anggaran hibah pilkada yang dianggarkan dalam APBD 2015 tidak sesuai dengan kebutuhan yang diajukan oleh KPU Provinsi Sumatera Barat. Hal ini menyebabkan terjadinya keterlambatan penetapan NPHD sampai dimulainya

pelaksanaan pilkada yang diawali dengan pembentukan badan penyelenggara *ad hoc* (PPK dan PPS).

Setelah KPU Provinsi Sumatera Barat mengajukan kembali RAB pilkada pada awal tahun 2015 terjadi tarik ulur antara KPU dan TAPD dalam beberapa kali pembahasan RAB, dimana TAPD meminta KPU melakukan efisiensi dalam melakukan penyusunan RAB dengan alasan penambahan anggaran hibah pilkada 2015 berasal dari anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang dilakukan pemangkasan pada tahun berjalan. Padahal menurut KPU sendiri sudah menyusun RAB pilkada dengan efisiensi dan sesuai aturan yang ada. Terjadinya peningkatan anggaran biaya pilkada dari periode sebelumnya disebabkan oleh KPU harus menanggung biaya kampanye calon kepala daerah. Hal tersebut di atas berbeda dengan pernyataan Gubernur Irwan Prayitno sebagai kepala daerah yang menjamin tersedianya anggaran hibah pilkada 2015.<sup>2</sup>

Berdasarkan paparan diatas tentang dinamika tentang penetapan dan pencairan dana hibah pilkada di beberapa daerah maka peneliti berasumsi bahwa permasalahan yang terjadi dalam penetapan anggaran pilkada 2015 di beberapa daerah selain permasalahan terkait aturan-aturan teknis penetapan anggaran hibah pilkada juga dipengaruhi oleh politik anggaran yang dimainkan oleh Pemerintah Daerah.

Penelitian ini bermaksud membuktikan asumsi ini. Dengan demikian fokus penelitian ini adalah politik anggaran dalam penetapan anggaran hibah pilkada 2015. Pertanyaan penelitian yang dirumuskan adalah sebagai berikut :

---

<sup>2</sup> Tidak ada persoalan karena kami bisa menggunakan anggaran yang ada dalam kas daerah. Mekanismenya telah ada dengan menggunakan peraturan gubernur. Lihat: Irwan Prayitno, Gubernur Jamin Anggaran Pilkada Serentak Aman, Padang: Antara, 22 Januari 2015.

1. Bagaimana politik anggaran dalam penetapan anggaran hibah pilkada KPU Provinsi Sumatera Barat Tahun 2015?
2. Bagaimana negosiasi anggaran dalam penetapan anggaran hibah pilkada Tahun 2015?

### 1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengeksplorasi politik anggaran dalam proses penetapan anggaran hibah penyelenggaraan pilkada yang dibiayai oleh APBD.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses negosiasi dalam proses penetapan anggaran pilkada Tahun 2015.

### 1.4 Manfaat Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pengembangan ilmu yang baru tentang bagaimana aspek politik mempengaruhi proses penetapan anggaran hibah pilkada dan siapa saja aktor yang terlibat serta bagaimana mereka mempengaruhi proses penetapan anggaran tersebut. Selama ini penelitian tentang politik anggaran hanya membahas dari segi tarik ulur kepentingan antara pihak eksekutif dengan legislatif dalam penetapan APBD, sedangkan penelitian ini lebih fokus membahas tarik ulur kepentingan pihak eksekutif dengan KPU Provinsi sebagai penyelenggara pilkada dalam penetapan anggaran hibah pilkada.

2. Mamfaat Praktis

Sebagai masukan bagi pemerintah untuk memilih mekanisme mana yang baik digunakan dalam rangka pembiayaan penyelenggaraan pilkada apakah

menggunakan APBN atau masih seperti pemilihan sebelumnya tetap menggunakan APBD.

