

## POLITIK ANGGARAN DALAM PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK DI INDONESIA

**Nyimas Latifah Letty Aziz**  
*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*  
*E-mail: nyimas.letty@gmail.com*

Diterima: 27-4-2016

Direvisi: 4-5-2016

Disetujui: 23-5-2016

### **ABSTRACT**

*This paper examines the politics of public budgeting related to the concurrent local elections that were held on 9<sup>th</sup> December 2015 for the first time. The elections will be held for seven times from 2015 to 2027 in order to reduce election costs. However, the budget process was not easy to imagine since the technical rules were still unclear. Meanwhile, elites who are in power and have interests were also have strong influence to the budget process. This paper attempts to examine how public participation needs to be improved in the budget process, particularly in the budget process related to the concurrent local elections, thus it will creates the implementation of budget democracy.*

**Keyword:** *politics of public budgeting, elections, public participation, budget democracy*

### **ABSTRAK**

Makalah ini mengkaji politik anggaran dalam pelaksanaan pilkada serentak yang diselenggarakan pertama kalinya pada 9 Desember 2015. Pilkada serentak ini rencananya diselenggarakan sebanyak tujuh kali mulai 2015 sampai 2027 untuk menghemat biaya pilkada. Namun, proses anggaran tersebut tidaklah semudah yang dibayangkan karena aturan-aturan teknis yang masih belum jelas. Sementara para elite yang berkuasa dan memiliki kepentingan juga mempunyai pengaruh yang kuat dalam proses anggaran. Tulisan ini berupaya mengkaji bagaimana partisipasi masyarakat perlu ditingkatkan dalam proses anggaran, khususnya dalam politik anggaran yang berhubungan dengan pilkada serentak, sehingga akan menciptakan terwujudnya demokrasi anggaran.

**Kata kunci:** *politik anggaran, pilkada serentak, partisipasi masyarakat, demokrasi anggaran*

### **PENDAHULUAN**

Anggaran merupakan salah satu alat penentu kebijakan ekonomi di Indonesia. Namun, proses penentuan anggaran erat kaitannya dengan proses politik sehingga lebih dikenal dengan nama politik anggaran. Kebijakan politik anggaran berkaitan dengan negara dan pemerintah untuk memberikan jaminan sosial bagi pemenuhan kebutuhan publik. Namun, realitasnya, politik anggaran ditentukan oleh proses politik yang terjadi saat pengesahan anggaran di DPR/DPRD. Sebagai lembaga legislatif, DPR/DPRD memiliki tiga fungsi, yang salah satunya adalah fungsi anggaran.

Dalam menjalankan fungsi anggarannya, legislatif memiliki wewenang untuk menyetujui

atau tidak menyetujui pengajuan usulan anggaran dari eksekutif. Apabila DPR tidak menyetujui usulan anggaran tersebut, pemerintah hanya bisa menggunakan anggaran sesuai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun lalu. Di sini, DPR memiliki fungsi penting untuk melakukan *check and balances* dalam rangka memastikan optimalisasi penggunaan anggaran sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat sehingga efisiensi pelayanan publik tercapai.

Selain peningkatan kesejahteraan masyarakat, hal lain yang menjadi penting disoroti adalah mengenai peningkatan demokrasi lokal. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, atau lebih dikenal sebagai pilkada langsung, merupakan salah satu wujud peningkatan

demokrasi lokal. Namun, pelaksanaan pilkada langsung pascareformasi politik 1998, sejak 2004 sampai 2014 telah menghabiskan banyak biaya. Pada 2005, biaya yang dibutuhkan untuk pilkada langsung sebesar Rp1,3 triliun untuk penyelenggaraan di 226 daerah yang diambil dari dana APBN dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Kemendagri, 2015). Berikutnya, pada 2010, biaya penyelenggaraan pilkada langsung meningkat menjadi Rp3,54 triliun untuk pemilukada di 244 daerah di Indonesia, meliputi 7 pemilihan gubernur, 35 pemilihan wali kota, dan 202 pemilihan bupati. Biaya ini lebih besar daripada biaya persiapan pemilu legislatif dan pemilihan presiden pada 2009 (Dirjen Bina Administrasi dan Keuangan Daerah-Kemendagri, 2014). Sementara itu, hasil pilkada langsung tidak memberikan jaminan peningkatan kesejahteraan masyarakat karena maraknya kasus korupsi terkait dengan biaya yang telah dikeluarkan oleh kepala daerah terpilih dalam proses pelaksanaan pilkada langsung.

Berdasarkan pada data Kementerian Dalam Negeri, sejak pelaksanaan pilkada langsung (2004) sampai Januari 2014, kepala daerah yang terkena kasus korupsi ada sebanyak 318 orang dari 524 kabupaten/kota di Indonesia. Kasus korupsi yang terjadi terkait dengan penyalahgunaan wewenang dalam hal pengelolaan anggaran dan aset daerah, perizinan, bahkan sampai dengan kasus penyuapan. Selain itu, hasil dari sistem pilkada langsung yang diterapkan telah menimbulkan berbagai persoalan seperti perebutan kursi kepemimpinan, menciptakan daerah pemekaran baru yang sarat dengan kepentingan politik, pembagian kue kekuasaan, munculnya politik dinasti, dan pada akhirnya semua itu mengarah ke kasus korupsi.

Berdasarkan pada catatan statistik Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sejak 2004 hingga 2014, terdapat 54 kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi. Salah satu kasus yang terjadi pada 2004 mengenai dugaan pengadaan pesawat helikopter Mi-2 milik Pemerintah Provinsi Aceh oleh Gubernur Aceh saat itu, yakni Abdulah Puteh (“Makin Banyak Kepala,” 2015). Kasus lainnya juga terjadi di daerah Banten, yakni mantan Gubernur Banten Ratu Atut juga terlibat kasus penyuapan terhadap mantan Ketua Mahkamah Kon-

stitusi M. Akil Mochtar pada 6 Januari 2014. Ratu Atut kembali ditetapkan KPK sebagai tersangka dalam kasus korupsi pengadaan alat kesehatan (alkes) di Dinas Kesehatan Provinsi Banten tahun anggaran 2011–2013. Ratu Atut ditetapkan sebagai tersangka bersama adiknya, Tubagus Chaeri Wardana alias Wawan. Selain diduga mengatur proyek pengadaan alkes di Banten, Atut diduga melakukan pemerasan. Sementara Wawan, selaku bos PT Bali Pasific Pragama, diduga melakukan penggelembungan harga (“Ini 10 Kepala,” 2015). Meninjau kondisi yang demikian, perlu adanya perubahan undang-undang mengenai sistem dan mekanisme pelaksanaan pilkada langsung.

Hasil penelitian LIPI sejak 2012 sampai 2014 menunjukkan bahwa proses pilkada langsung di lapangan tidak bisa dilepaskan dari sistem penyelenggaraan pilkada yang dibangun sejak keluarnya Undang-Undang No. 32/2004 yang kemudian diubah menjadi UU No. 12/2008. Bahkan, menjelang akhir pergantian anggota DPR, muncul UU tentang Pemilukada, 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. Perppu ini menyebutkan perlu dilakukan perbaikan mendasar dalam penyelenggaraan pilkada langsung selama ini. Menurut tim peneliti LIPI, perbaikan yang perlu dilakukan tidak hanya sistem pilkada langsung, tetapi juga prosesnya, yang meliputi perbaikan rekrutmen penyelenggara, pendanaan kampanye, dan pencalonan (Dewi & Azis, 2016).

Perbaikan rekrutmen penyelenggara meliputi rekrutmen panitia seleksi penyelenggara yang dipilih dari orang-orang yang memiliki integritas dan bisa melibatkan unsur-unsur masyarakat yang representatif. Selain itu, perlu penegakan hukum yang lebih tegas dalam proses penyelenggaraan. Pengaturan pendanaan kampanye perlu dilakukan dengan membatasi biaya kampanye (besaran sumbangan maksimal) dan melakukan transparansi mengenai dari mana sumbangan tersebut berasal dan ke mana besaran sumbangan tersebut harus dilaporkan. Pencalonan meliputi pendaf-

taran dan verifikasi calon dengan memperketat verifikasi fisik dokumen dan transparansi syarat administratif. Selain itu, perlu dibuat aturan yang mengatur soal pembatalan calon terpilih apabila terbukti secara hukum melakukan tindak pidana pemilu (Dewi & Azis, 2016).

Pada pertengahan Maret 2015, Presiden Joko Widodo menetapkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang. Menurut undang-undang ini, pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota dilaksanakan secara serentak lima tahun sekali di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemilihan dilaksanakan dalam dua tahapan, yakni tahap persiapan dan penyelenggaraan. Undang-undang ini juga mengatur persyaratan mengikuti pilkada serentak, sanksi bagi calon yang mengundurkan diri, dan waktu pelaksanaan pilkada serentak.

Pilkada serentak pada 2015 dilaksanakan untuk efisiensi biaya. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu kesiapan pemerintah daerah untuk menyediakan dana pilkada serentak. Pemerintah daerah juga perlu mempersiapkan ketersediaan dan kesiapan sumber daya manusia serta kelembagaan ataupun infrastruktur yang mendukung pelaksanaan pilkada serentak.

Tulisan ini membahas soal politik anggaran dalam pelaksanaan pilkada serentak. Pada bagian pertama, dibahas mengenai nilai penting politik anggaran. Bagian kedua membahas politik anggaran dalam pelaksanaan pilkada serentak. Sementara bagian ketiga membahas sejauh mana hasil pilkada serentak mampu mengurangi pemborosan biaya.

## **NILAI PENTING POLITIK ANGGARAN**

Kajian mengenai politik anggaran, meski telah banyak dibahas, dapat dikatakan sebagai hal yang baru apabila dikaitkan dengan pelaksanaan demokrasi, khususnya pilkada serentak. Sejauh ini, studi mengenai politik anggaran lebih pada

hal-hal yang berkaitan dengan pengalokasian APBD ke satuan kerja perangkat daerah (SKPD) di pemerintahan ataupun lembaga pemerintahan terkait. Kalaupun ada, kajian politik anggaran hanya berkaitan dengan biaya penyelenggaraan pilkada langsung yang telah dilakukan, tetapi tidak dalam orientasi pelaksanaan pilkada serentak. Sebelum membahas lebih lanjut keterkaitan antara politik anggaran dan pilkada serentak, perlu dipahami terlebih dahulu mengenai politik anggaran tersebut.

Politik anggaran merupakan suatu proses yang dimulai dengan membuat pilihan-pilihan di antara kemungkinan-kemungkinan pengeluaran, keseimbangan, hingga proses memutuskannya. Di dalam proses anggaran publik bersifat terbuka dengan melibatkan berbagai aktor yang memiliki berbagai tujuan, menggunakan dokumen anggaran sebagai akuntabilitas publik, dan memerhatikan keterbatasan anggaran (Rubin, 1990). Dapat dikatakan pula bahwa proses penentuan besaran dan alokasi anggaran senantiasa sarat dengan kepentingan politik. Hal ini terjadi karena keterlibatan berbagai aktor, dari proses perencanaan dan penyusunan sampai proses pengesahan di legislatif. Hal ini menjadikan proses penentuan anggaran sebagai arena kontestasi politik untuk memperebutkan sumber daya publik. Hal ini diperkuat oleh pendapat Wildavsky dan Naomi (2012), yang menyatakan bahwa *“all budgeting is about politics; most politics is about budgeting; and budgeting therefore be understood as part of political game.”* Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa politik anggaran ialah suatu proses politik yang melibatkan lebih dari satu orang/lembaga yang memiliki kekuasaan untuk mengendalikan anggaran dengan berbagai kepentingan.

Keterlibatan berbagai aktor dalam proses penentuan anggaran pada umumnya memiliki kepentingan jangka pendek. Menurut Lindbolm (1984, 2), aktor kebijakan publik terdiri atas warga negara biasa, pemimpin organisasi, anggota DPR, pemimpin lembaga legislatif, aktivis partai, pemimpin partai, hakim, pegawai negeri sipil, ahli teknik, dan manajer dunia usaha. Jika dikelompokkan, aktor dalam proses perumusan kebijakan dapat dibagi ke dalam dua kelompok,

yaitu aktor resmi dan aktor tidak resmi. Aktor resmi adalah lembaga-lembaga pemerintah daerah yang terdiri atas eksekutif (birokrasi) dan legislatif (politisi). Sementara aktor tidak resmi adalah partai politik dan kelompok kepentingan.

Dalam merumuskan politik anggaran, aktor-aktor ini memiliki konsep kebijakan yang merupakan fungsi dari sikap dan perilaku, sedangkan sikap dan perilaku merupakan fungsi dari kepentingan dan nilai yang dipegangnya (Wibawa, 2010, 20). Adapun nilai-nilai yang memengaruhi para aktor ini adalah politik, organisasi, pribadi, kebijakan, dan ideologi. Nilai-nilai politik merupakan keputusan yang dibuat atas dasar kepentingan kelompok tertentu. Nilai-nilai organisasi merupakan keputusan-keputusan yang diambil atas dasar kepentingan organisasi daripada kepentingan publik secara keseluruhan, seperti balas jasa dan sanksi bagi anggota organisasi yang menerima dan melaksanakannya. Nilai-nilai pribadi lebih merupakan keputusan yang dibuat atas dasar kebutuhan pribadi untuk mempertahankan *status quo*, reputasi, kekayaan, dan sebagainya. Nilai-nilai kebijakan berlandaskan atas dasar persepsi pembuat kebijakan yang, secara moral, dapat dipertanggungjawabkan. Nilai ideologi merupakan sarana untuk melegitimasi kebijakan yang dilakukan pemerintah.

Apabila di dalam proses anggaran terdapat keterlibatan aktor, baik yang resmi maupun tidak resmi, keterlibatan rakyat dalam proses anggaran, dari perencanaan, penyusunan, bahkan sampai proses penentuan berapa besaran anggaran, tidak jelas. Kalaupun rakyat dilibatkan, sifatnya hanyalah formalitas. Contoh kasus mengenai keterlibatan masyarakat dalam kegiatan Musrembang di Kabupaten Probolinggo terkesan “formalitas” hanya untuk memenuhi mekanisme perencanaan pembangunan (Sopannah, 2012). Rakyat, dalam hal ini, hanya dijadikan objek bagi kepentingan elite yang berkuasa. Bahkan apa yang menjadi kebutuhan rakyat justru tidak terpenuhi karena jauh dari target pelayanan publik. Terlebih lagi keterlibatan partai politik penguasa justru memperkeruh suasana karena adanya kepentingan untuk memajukan partainya dengan mengambil kesempatan dalam proses penentuan anggaran tersebut melalui pembahasan di DPR/DPRD.

Di sini, DPR/DPRD, sebagai badan legislatif, memiliki peran penting untuk menjalankan salah satu fungsinya, yakni fungsi anggaran. DPR/DPRD merupakan wadah yang tepat untuk memastikan penggunaan anggaran berjalan optimal sesuai dengan kebutuhan rakyat. Partisipasi aktif anggota Dewan diharapkan dalam proses penganggaran berjalan efektif sehingga menjamin terjadinya *check and balances*, transparansi, dan akuntabilitas, serta menjamin pelayanan publik yang efisien. Dalam hal ini, pemerintah juga memiliki tanggung jawab penuh untuk memberikan pelayanan publik yang optimal kepada masyarakat.

Pascareformasi politik 1998, Indonesia mengalami perubahan yang cukup signifikan dalam tata kelola pemerintahan. Pemerintahan yang sebelumnya otoriter menjadi lebih demokratis. Sistem pemerintahan yang sentralistik bergeser menjadi desentralisasi dan otonomi daerah. Pendulum politik pun bergeser dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Perbaikan regulasi mulai berjalan dengan munculnya UU No. 22/1999, direvisi menjadi UU No. 32/2004, lalu direvisi kembali menjadi UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Keberadaan undang-undang ini diharapkan bisa memberikan ruang bagi penguatan demokrasi di tingkat lokal menuju pemerintahan demokratis yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, khususnya dalam pengelolaan anggaran daerah.

Aturan mengenai pengelolaan anggaran daerah telah diatur dalam UU No. 33/2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Berdasarkan pada UU ini, pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengatur keuangan daerahnya sendiri secara nyata dan bertanggung jawab. Besar-kecilnya jumlah dana yang diperlukan daerah bergantung pada luas wilayah, jumlah penduduk, kepadatan penduduk, kompleksitas kebutuhan penduduk, dan hal-hal lainnya yang memengaruhi pertumbuhan sosial ekonominya.

Namun, dalam praktiknya, pengelolaan anggaran daerah tidaklah semudah yang dibayangkan. Ada beberapa hal yang menyebabkan pemerintah daerah mengalami kesulitan dalam pengelolaan anggaran tersebut. Pertama, anggaran merupakan persoalan yang rumit dan rewel karena anggaran memiliki struktur, sistem, serta mekanisme yang

hanya dimengerti oleh orang yang memiliki pendidikan dan keterampilan khusus. Sementara untuk banyak kasus di Indonesia, anggaran masih dipahami sebagai aturan formal yang menguntungkan *stakeholders* tertentu dan secara yuridis dipahami sebagai aturan yang sudah baku. Sebagai contoh, setiap laporan keuangan disertai dengan bukti pertanggungjawaban yang sangat ketat dengan mengikuti standar biaya umum (SBU) yang telah ditentukan. Padahal realitas pelaksanaan kegiatan tidak semuanya bisa dilakukan dengan mengikuti SBU. Kedua, anggaran lebih diperuntukkan bagi urusan proyek-proyek pembangunan dan sumber finansial lainnya yang berimplikasi pada kelompok masyarakat miskin. Ketiga, proses anggaran dimonopoli oleh pemerintah tanpa keterlibatan masyarakat (Fuady, Fatimah, Andriyono, & Basjir, 2002).

Sebagai contoh, banyak kasus, baik program pemerintah pusat maupun daerah, yang membangun proyek-proyek mercusuar dengan mengatasnamakan kepentingan rakyat, tetapi pemanfaatannya bagi masyarakat masih dipertanyakan karena tidak berdasarkan pada analisis kebutuhan masyarakat. Pada akhirnya, proyek-proyek tersebut mengalami kerugian dan menjadi beban anggaran yang harus ditanggung oleh rakyat. Program-program pemerintah tersebut dapat dikatakan lebih pada pembangunan fisik daripada pembangunan sumber daya manusia.

Dengan kondisi demikian, penting bagi pemerintah (pusat dan daerah) untuk memahami dan menjalankan fungsi kebijakan fiskal dan manajemennya. Pemerintah diharapkan mampu: (1) mengatur alokasi belanja pengadaan barang dan jasa publik; (2) membuat kebijakan yang bertujuan menciptakan pemerataan atau mengurangi kesenjangan kemiskinan; (3) melakukan intervensi harga melalui anggaran apabila harga di pasar melonjak; serta (4) menyediakan ruang yang luas bagi rakyat untuk mengakses seluruh proses sosial, politik, dan ekonomi.

Terbukanya ruang bagi rakyat untuk turut berpartisipasi dalam proses anggaran memberikan jaminan bagi rakyat, terutama bagi lapisan masyarakat miskin, untuk membangun hubungan yang transparan dan demokratis antara pemerintah dan masyarakat sehingga terwujud

demokrasi anggaran. Demokrasi anggaran ini menjadi penting, terutama dalam memberikan jaminan sosial yang setara. Sebagaimana halnya dalam demokrasi anggaran, demokrasi politik juga menyediakan ruang bagi warga negara untuk terlibat dalam berbagai proses politik dan turut berpartisipasi menggunakan hak pilihnya ataupun menyerahkannya kepada wakil-wakilnya di parlemen meski suara-suara di parlemen tersebut tidak sepenuhnya mencerminkan aspirasi dan keinginan rakyatnya (Dhal, 2001).

Pada prinsipnya, demokrasi anggaran haruslah menganut prinsip transparansi, akuntabilitas, keadilan, dan penegakan hukum. Transparansi yang dimaksudkan adalah dalam proses penentuan anggaran harus ada keterbukaan dalam pembahasannya dan kemudahan aksesibilitas bagi rakyat melalui media cetak ataupun *online*. Akuntabilitas maksudnya anggaran yang ditetapkan dapat dipertanggungjawabkan kebenaran dan peruntukannya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Keadilan anggaran memberikan ruang keterlibatan langsung bagi rakyat dalam proses penentuan anggaran sehingga proses, implementasi, dan *output*-nya dapat terkontrol dengan baik. Selanjutnya, penyalahgunaan kewenangan anggaran harus mendapat *punishment* sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada rakyat.

Sebagai contoh, dalam proses politik anggaran yang dilakukan oleh pemerintah (pusat ataupun daerah) dengan legislatif terjadi proses tawar-menawar mengenai besaran anggaran dan diperuntukkan bagi siapa. Di dalam proses tersebut, terkadang ada penolakan platform anggaran karena tidak memihak kepentingan publik sehingga dilakukan *voting* meski hasilnya tidak sesuai dengan kepentingan rakyat. Hal demikian juga terjadi di dalam proses politik anggaran yang demokratis yang mana alokasi anggaran menjadi terkotak-kotak untuk siapa, kelompoknya siapa, di mana, dan lembaga yang mana. Bahkan kasus ganti rugi untuk korban Lapindo yang diusulkan dalam APBN juga dipublikasikan.

Selain kasus tersebut, hal lain yang menjadi penting dalam kaitan dengan politik anggaran adalah proses pelaksanaan demokrasi melalui pilkada langsung yang telah berlangsung pascareformasi politik 1998. Hal ini akan dibahas lebih

lanjut dalam uraian mengenai politik anggaran dalam pilkada serentak.

## **POLITIK ANGGARAN DALAM PILKADA SERENTAK**

Pelaksanaan demokrasi lokal menjadi salah satu tumpuan harapan rakyat untuk memajukan daerah masing-masing. Selama era Orde Baru, telah terjadi berbagai ketimpangan dalam pembangunan antara daerah Jawa dan non-Jawa. Sebagai contoh, daerah Papua dan Aceh memiliki sumber daya alam yang sangat kaya, tetapi secara ekonomi masih jauh tertinggal oleh pertumbuhan ekonomi yang ada di Jawa sehingga menimbulkan berbagai konflik. Untuk meredam konflik tersebut, pemerintah memenuhi tuntutan otonomi khusus dari kedua daerah itu. Bukan hanya dari Papua dan Aceh, tuntutan otonomi juga muncul dari berbagai daerah. Pemenuhan tuntutan otonomi tersebut diharapkan mampu menciptakan pemerintah daerah yang otonom dan bertanggung jawab sebagai penguatan demokrasi lokal.

Penguatan demokrasi lokal juga diharapkan mampu membangun kesadaran politik masyarakat yang lebih besar untuk menyampaikan segala bentuk aspirasinya. Selain itu, penguatan demokrasi lokal diharapkan dapat menghasilkan pemimpin-pemimpin daerah yang memiliki legitimasi kuat karena dipilih langsung oleh rakyatnya melalui pilkada langsung.

Namun, pada kenyataannya, implementasi pilkada langsung tidak sepenuhnya sesuai dengan yang diharapkan. Contoh kasus pelaksanaan pilkada langsung diwarnai dengan konflik dan kerusuhan, baik dari pihak yang menang maupun yang kalah, bahkan sampai menimbulkan jatuhnya korban jiwa. Masyarakat menjadi korban “politik busuk” yang terjadi di antara kepentingan elite-elite tertentu. Tidak hanya konflik yang terjadi, tetapi juga politik uang, penggelembungan suara, pembusukan nama calon, dan sebagainya. Tentunya politik yang buruk akan menghasilkan pemimpin yang buruk pula sehingga pembangunan daerah akan mengalami kegagalan pula. Hasil akhir ini sangat bertentangan dengan nilai-nilai dan tujuan demokrasi itu sendiri. Apalagi proses pilkada langsung yang terjadi telah memakan

biaya yang sangat mahal. Maka, dapat dikatakan bahwa harga sebuah demokrasi sangatlah mahal.

Proses pelaksanaan pilkada langsung yang pertama kali digelar pada Juni 2005 sudah berlangsung sebanyak 1.000 kali di berbagai daerah di Indonesia sampai 2013. Pelaksanaan pilkada langsung ini telah memakan biaya yang sangat mahal sehingga berimplikasi pada maraknya kasus korupsi kepala daerah pasca-pelaksanaan pilkada langsung.

Besarnya biaya politik dalam proses pilkada langsung disebabkan oleh tiga hal, yakni pertama, masalah regulasi. Tidak adanya regulasi yang jelas untuk mengatur besaran dana kampanye membuat kandidat mengeluarkan dana yang sangat besar. Kedua, lemahnya pengawasan dari KPU dan Bawaslu terhadap seluruh harta kekayaan kandidat sehingga saat terjadi kejang-gegan dalam penggunaan dana kampanye tidak terkontrol. Ketiga, kepala daerah tidak berhati-hati dalam membuat kebijakan karena kurang mengerti prosedur penganggaran di daerah sehingga terperangkap terlibat korupsi (“Kepala Daerah Terjerat,” 2013).

Hal lain yang juga mendorong kepala daerah melakukan korupsi adalah praktik politik uang saat pelaksanaan pilkada langsung. Pasangan calon kepala daerah memberikan “ongkos perahu” kepada partai politik yang mencalonkannya. Sementara biaya yang dikeluarkan tersebut sering kali berasal dari utang yang harus dikembalikan setelah pasangan kepala daerah tersebut memperoleh jabatan. Praktik politik uang juga terjadi saat proses pemilihan berlangsung. Konstituen diiming-imingi uang Rp50 ribuan atau Rp100 ribuan supaya memilih pasangan calon kepala daerah pada hari pelaksanaan pilkada langsung.

Data Kemendagri selama periode 2004–2012 mencatat 173 kepala daerah yang menjalani pemeriksaan dengan status sebagai saksi, tersangka, dan terdakwa. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, penyebab terjadinya hal tersebut adalah praktik politik uang dan mahalnya biaya pencalonan. Komisi Pemilihan Umum (KPU) melaporkan biaya pilkada periode 2010–2014 mencapai Rp15 triliun meliputi biaya KPU, Panitia Pengawas Pemilu, kepolisian, calon kepala daerah, dan tim kampanye. Pada 2010, khusus

biaya KPU dan Panwas serta KPU kabupaten/kota sekitar Rp7–10 miliar. Sementara KPU provinsi menganggarkan sekitar Rp50–70 miliar. Untuk panwas kabupaten/kota dibutuhkan dana sekitar Rp3 miliar, sedangkan untuk panwas provinsi dibutuhkan Rp20 miliar. Total biaya pilkada 2010 di 244 daerah provinsi dan kabupaten/kota mencapai Rp3,54 triliun untuk satu kali putaran (Ditjen Bina Keuangan Daerah Kemendagri, 2015).

Sementara itu, pasangan calon kepala daerah saat akan memajukan diri harus menyiapkan modal yang tidak sedikit untuk membayar “ongkos sewa perahu” kepada parpol pengusung (Amirudin & Bisri, 2006, 59–60). Selain itu, pasangan calon kepala daerah harus menyiapkan modal untuk biaya kampanye yang meliputi iklan, spanduk, tim sukses dan relawan, lembaga survei, konsultan politik, serta *roadshow* dengan pemberian bahan kebutuhan pokok, pengobatan gratis, bantuan uang langsung, dan lain-lain (Setiawanto, 2015a). Namun, pada saat pasangan calon kepala daerah terpilih, yang bersangkutan terpaksa mengembalikan modal yang telah banyak dikeluarkan dalam proses pilkada langsung, salah satunya dengan cara mencari celah korupsi dalam APBD.

Tahapan pengajuan APBD dimulai pada proses perencanaan dan penyusunan APBD di level birokrasi, tahap pengesahan anggaran di lembaga legislatif, tahap pelaksanaan oleh eksekutif, dan tahap pertanggungjawaban oleh eksekutif kepada legislatif. Di dalam proses penentuan anggaran tersebut, terdapat berbagai pihak yang memiliki kepentingan. Ada pihak yang pro dan kontra terhadap proses pengajuan APBD tersebut. Meski ada pihak yang kontra karena melihat skema APBD yang tidak pro-kepentingan rakyat, apabila proses penentuan melalui *voting* lebih menentukan meski banyak yang pro terhadap skema APBD tersebut, proses politik anggaran yang demokratis niscaya terjadi.

Sehubungan dengan hal tersebut maka perlu pembahasan lebih lanjut mengenai politik anggaran. Politik anggaran sangat erat kaitannya dengan kajian ekonomi politik yang memberikan perhatian terhadap masalah-masalah kebijakan publik (Dye, 1972). Ada tiga pendekatan yang digunakan dalam menganalisis politik anggaran,

yakni pendekatan teori pilihan publik, analisis kebijakan ekonomi, dan analisis kelembagaan ekonomi.

Teori pilihan publik menerapkan metode-metode ekonomi terhadap politik tanpa ada upaya untuk menghubungkannya dengan dampak yang bersifat publik (Mueller, 1979, 1; Buchanan & Tollison, 1984, 13; Ekelund & Tollison, 1986, 440). Sementara hubungan antara pilihan publik dan barang publik sangat erat karena pilihan publik tetap bergantung pada individu yang membuat pilihan. Teori pilihan publik memandang bahwa inti dari analisis adalah pelaku-pelaku individu yang bertindak sebagai birokrasi, anggota parpol, atau kelompok kepentingan yang bertindak sebagai pejabat yang diangkat lewat pilkada atau pemilu atau sebagai warga biasa. Pada posisi ini, para birokrat, para politikus, atau para warga akan berperilaku untuk memenuhi kepentingan pribadi yang rasional, semisal warga sebagai konsumen juga sebagai pemilih yang memberikan suaranya dalam pemilu atau pilkada (Ekelund & Tollison, 1986, 440). Dengan demikian, teori pilihan publik ini menjadi dasar dalam politik anggaran untuk bertindak secara rasional dan menghindari ego kebijakan anggaran yang berpihak kepada golongan, parpol, dan kepentingan elite.

Setelah pilihan publik dilakukan, terdapat berbagai alternatif kebijakan yang bisa memaksimalkan kepuasan melalui analisis kebijakan ekonomi. Teori analisis kebijakan ekonomi menjadi dasar dalam politik anggaran berkenaan dengan sumber dan kemampuan keuangan secara logis sehingga bertindak rasional dengan pilihan-pilihan yang bijak, misalnya seberapa besar alokasi dana yang ideal dari ketersediaan anggaran yang ada untuk memenuhi tuntutan publik dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat.

Selanjutnya, adalah teori analisis kelembagaan ekonomi. Institusi atau lembaga memiliki pengertian sebagai pengaturan di antara unit-unit ekonomi yang bekerja sama atau bersaing satu sama lain (North & Thomas, 1973, 5). Institusi terdiri atas beberapa batasan terhadap perilaku dalam bentuk aturan dan regulasi, prosedur untuk mendeteksi penyimpangan, serta norma moral dan perilaku yang mendefinisikan pola-pola yang membatasi cara aturan dan regulasi serta

membatasi cara pelaksanaan penegakan aturan dan regulasi tersebut (North, 1984, 8). Dengan demikian, teori analisis kelembagaan ekonomi akan menjadi dasar dalam politik anggaran untuk menetapkan kebijakan kelembagaan yang tepat dalam mengalokasikan anggaran sesuai dengan peruntukannya sehingga rasionalitas alokasi anggaran akan terwujud. Berdasarkan pada ketiga pendekatan tersebut, menurut penulis, penerapan politik anggaran haruslah berpijak pada kepentingan publik dengan menempatkan posisi jabatan sebagai jabatan publik, bukan jabatan pribadi atas kepentingan kelompok elite/penguasa tertentu. Selain itu, perlu regulasi yang jelas dalam hal pengaturan dan pengalokasian anggaran tersebut sehingga peruntukannya tepat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Hal ini menjadi penting, mengingat proses politik dalam perencanaan, penentuan, penetapan, dan pengesahan anggaran sangat sarat dengan kepentingan-kepentingan elite yang berkuasa, terutama *incumbent*, supaya terpilih kembali.

Misalnya, pada prinsipnya, peruntukan APBD adalah untuk sepenuhnya peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik, khususnya pendidikan dan kesehatan. Namun, penyalahgunaan wewenang pengelolaan anggaran menyebabkan peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak tercapai dan menimbulkan “rasa tidak percaya” terhadap kebijakan pemerintah. Hal ini berdampak pula pada sikap apatis masyarakat untuk tidak turut berpartisipasi dalam proses pilkada langsung. Kalaupun masyarakat berpartisipasi, hal itu hanya lebih kepada *money oriented*. Hal ini menjadi tambahan biaya bagi pasangan calon kepala daerah untuk menambah modal. Kondisi demikian bagaikan “lingkaran setan” yang tak kunjung habis dan akan berimbas pada kasus-kasus korupsi lainnya. Dengan demikian, perlu dicari alternatif solusi terhadap persoalan pilkada langsung yang memakan biaya yang sangat mahal.

Alternatif solusi yang dapat meminimalkan biaya pilkada yang sangat mahal adalah melakukan pilkada serentak. Hal ini bertujuan menciptakan efisiensi biaya dan efektivitas penyelenggaraan pilkada serentak. Penganggaran pilkada serentak melalui alokasi APBN/APBD

dilakukan dengan membatasi standar dana penyelenggaraan serta membatasi dana kampanye, pengawasan, dan keamanan yang terperinci. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37/2014 tentang Pedoman Penyusunan APBD 2015 berisi, antara lain, tentang ketentuan mengenai biaya pilkada yang masuk belanja wajib. Namun, besarnya masih perlu pengaturan, yang akan dilakukan oleh KPUD dan kepala daerah. Hal ini sejalan dengan surat edaran KPU RI Nomor 1667/KPU/XI/2014 tertanggal 4 November 2014, yang meminta KPU kabupaten/kota yang masuk pilkada serentak 2015 untuk berkoordinasi tentang alokasi anggaran sehingga masuk APBD 2015 (Setiawanto, 2015a).

Pelaksanaan pilkada serentak sudah berjalan pada 2015, dan direncanakan akan kembali dilakukan pada 2018. Selanjutnya, pelaksanaan pilkada nasional serentak direncanakan pada 2020 dengan menggunakan sistem *e-voting*. Penerapan sistem *e-voting* di Indonesia pernah dilakukan oleh Kabupaten Jembrana di Bali pada pemilihan kepala desa (pilkades) Juli 2009. Sistem *e-voting* memiliki keunggulan lebih hemat tidak hanya dari sisi biaya, tetapi juga dari sisi waktu. Namun, untuk menggunakan sistem *e-voting*, para pemilih diharapkan memiliki KTP yang ber-*chip* (Setiawanto, 2015b). Selain itu, dari sisi keamanan, penggunaan sistem *e-voting* mampu mencegah kecurangan karena pemilih hanya bisa memberikan suara sebanyak satu kali sehingga mencegah terjadinya penggelembungan suara.

Pilkada serentak 2015 merupakan tahap pertama untuk kepala daerah yang masa jabatannya habis pada 2014 dan 2015. Pilkada serentak 2018 merupakan tahap kedua untuk kepala daerah yang masa jabatannya habis pada 2016–2018. Pilkada nasional serentak 2020 dilaksanakan untuk 541 daerah otonom. Setidaknya, pada 2015 terdapat 204 daerah yang terdiri atas 8 provinsi, 170 kabupaten, dan 26 kota. Rencana penyelenggaraan pilkada serentak 2018 terdiri atas 285 daerah di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota (Ditjen Bina Keuangan Daerah- Kemendagri, 2015).

Namun, rencana awal tersebut mengalami perubahan dari tiga gelombang menjadi tujuh gelombang pelaksanaan pilkada serentak. Pilkada serentak gelombang pertama dilaksanakan pada



Desember 2015 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2015 dan semester pertama 2016. Gelombang kedua dilaksanakan pada Februari 2017 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2017. Gelombang ketiga akan dilaksanakan pada Juni 2018 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2018 dan 2019. Gelombang keempat akan dilaksanakan pada 2020 untuk kepala daerah hasil pilkada serentak Desember 2015. Gelombang kelima akan dilaksanakan pada 2022 untuk kepala daerah hasil pilkada serentak Februari 2017. Gelombang keenam akan dilaksanakan pada 2023 untuk kepala daerah hasil pilkada serentak 2018. Terakhir, gelombang ketujuh akan dilakukan pilkada nasional serentak pada 2027 di seluruh provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia. Setelah 2027, hanya akan ada dua kali pemilu, yakni pemilu nasional, yang terdiri atas pemilu legislatif dan pemilu presiden; serta pilkada. Selanjutnya, pilkada serentak akan dilakukan setiap lima tahun sekali (Setiawanto, 2015b).

Model pelaksanaan pilkada serentak yang dilakukan Indonesia juga berlaku sama dengan di Brasil dan Filipina. Sementara pelaksanaan pilkada serentak di Brasil bertujuan untuk penguatan sistem presidensial, pelaksanaan pilkada serentak di Filipina bertujuan untuk efisiensi biaya penyelenggaraan pemilu. Dengan demikian, pelaksanaan pilkada serentak di Indonesia dan Filipina memiliki tujuan yang sama, yakni untuk efisiensi biaya. Namun, hal yang membedakan kedua negara adalah proses pemilihan yang dilakukan, yakni Filipina sudah lebih maju daripada Indonesia. Untuk pilkada serentak yang ketiga kalinya, warga Filipina tidak lagi menggunakan cara manual untuk mencoblos gambar kandidat. Setiap pemilih akan diberi map dan kertas suara. Kemudian pemilih akan memilih kandidat dengan cara mengisi lingkaran di kertas suara. Setelah itu, kertas suara dimasukkan ke mesin penghitung. Mesin tersebut akan memindai calon yang dipilih. Pemilih kemudian mendapat bukti tanda terima, yang selanjutnya akan dimasukkan ke kotak suara. Proses selanjutnya, jari telunjuk peserta pemilih harus dicelupkan ke tinta sebagai tanda telah menggunakan hak suara. Dengan demikian, hasil pemilihan akan lebih cepat dan

kredibel. Meskipun tidak tertutup kemungkinan ada manipulasi, setidaknya dapat mengurangi risiko kecurangan (Rappler, 2016). Meskipun di Indonesia juga pernah dilakukan di Kabupaten Jember, proses persiapan untuk *e-voting* secara nasional masih dilakukan.

Selanjutnya, berdasarkan pada data Kementerian Dalam Negeri, terdapat 541 daerah otonom di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Jumlah kepala daerah yang masa jabatannya habis pada 2015 ada sebanyak 204 daerah, 2016 sebanyak 100 daerah, 2017 sebanyak 67 daerah, 2018 sebanyak 118 daerah, dan 2019 sebanyak 52 daerah. Pada 2015, pilkada serentak dilakukan di 204 daerah, yang terdiri atas 8 provinsi, 170 kabupaten, dan 26 kota. Sehubungan dengan pelaksanaan pilkada serentak maka yang menjadi pertanyaan adalah seberapa banyak biaya yang akan dihabiskan dalam pelaksanaan pilkada serentak tersebut dan apakah pelaksanaan pilkada serentak ini efisien atau justru inefisien? Hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam bagian berikutnya.

## **HASIL PILKADA SERENTAK: EFISIENSI ATAU INEFISIENSI?**

Seiring dengan bertambahnya jumlah daerah otonom baru, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah juga bertambah banyak karena daerah-daerah tersebut membutuhkan kepala-kepala daerah yang baru pula. Namun, pelaksanaan pilkada langsung yang terjadi selama kurun waktu 2015–2014 menimbulkan berbagai persoalan karena siklus pelaksanaan pilkada langsung selama periode tersebut tidak teratur. Akibatnya, setiap saat selalu ada daerah yang melaksanakan pilkada, dan hal tersebut tidak jarang menimbulkan konflik di tingkat lokal dan merambat pada konflik di tingkat nasional. Selain itu, pelaksanaan pilkada langsung tersebut tidak efektif dari segi waktu dan tidak efisien dari segi biaya karena banyak memboroskan anggaran daerah, sementara kemampuan fiskal daerah rendah sehingga untuk pembiayaan pilkada diambil dengan mengurangi belanja pelayanan publik (pendidikan dan kesehatan).

Alternatif solusi untuk menghemat biaya pilkada adalah melaksanakan pilkada serentak. Namun, sebelum pelaksanaan pilkada serentak,

KPU tiap-tiap daerah perlu memperhitungkan seberapa banyak biaya yang akan dianggarkan di dalam APBD tahun berikutnya. Usulan ini harus atas persetujuan pemerintah daerah setempat.

Sebagai contoh, KPU Gowa mengajukan usulan Rp18 miliar untuk biaya pilkada serentak, tetapi yang disetujui oleh pemerintah daerah setempat sebesar Rp15 miliar. KPU Bulukumba mengusulkan Rp19,4 miliar, dan disetujui Rp9,8 miliar. KPU Selayar mengusulkan Rp17,6 miliar, yang disetujui Rp9 miliar (Setiawanto, 2015a). Tidak semua usulan biaya pilkada serentak dari tiap-tiap KPUD disetujui oleh pemerintah daerah karena bergantung pada APBD dan kemampuan daerah untuk menambah PAD-nya.

Menurut Sekretariat Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas Fitra), anggaran pilkada sebaiknya diambil dari APBN, bukan APBD. “Biaya pilkada untuk kabupaten/kota Rp25 miliar, sedangkan untuk pilkada provinsi Rp100 miliar. Jadi, untuk keseluruhan pilkada di Indonesia, diperlukan Rp17 triliun. Kalau dilaksanakan secara serentak, diperlukan Rp10 triliun. Lebih hemat dan hanya sekian persen dari APBN. Jadi, saya pikir pilkada bisa dibiayai oleh APBN, bukan oleh APBD” (“Biaya Pilkada Membengkak,” 2015). Selain itu, dari studi yang dilakukan Seknas Fitra di 14 daerah, ditemukan bahwa pembiayaan pilkada melalui APBD membuka peluang besar bagi aktor di daerah untuk melakukan politisasi anggaran. Misalnya, *incumbent* dapat memanfaatkan instrumen anggaran pilkada untuk memperkuat posisi tawar politiknya. Selain itu, banyak daerah yang belum menetapkan APBD untuk tahapan pilkada. Alasan lainnya adalah ketidaksinkronan tahapan pilkada dengan mekanisme penganggaran menyebabkan lemahnya pengawasan pilkada karena berkaitan dengan regulasi pelaksanaan pilkada.

Sehubungan dengan pengaturan regulasi pelaksanaan pilkada serentak maka pemerintah bersama DPR RI dan DPD RI menyiapkan payung hukum penyelenggaraan pilkada serentak. Hal tersebut meliputi penguatan pendelegasian tugas KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara pilkada, syarat pendidikan calon gubernur dan bupati/wali kota minimal SLTA atau sederajat, usia minimal 30 tahun untuk calon gubernur dan

25 tahun untuk calon bupati/wali kota, uji publik diganti dengan sosialisasi calon kepala daerah, syarat minimal dukungan penduduk berdasarkan pada kategori wilayah, persyaratan dukungan calon perseorangan, persyaratan calon dari parpol atau gabungan parpol, mekanisme pelaksanaan, biaya pilkada, serta sengketa hukum pilkada serentak.

Syarat dukungan penduduk untuk calon perseorangan/independen dinaikkan untuk provinsi minimal dukungan 10% dari jumlah penduduk kurang dari dua jiwa; 8,5% dari jumlah penduduk 2–6 juta jiwa; 7,5% dari jumlah penduduk 6–12 juta jiwa; dan 6,5% dari jumlah penduduk lebih dari 12 juta jiwa. Sementara dukungan minimal untuk calon bupati/wali kota dari jalur perseorangan/independen minimal 10% dari jumlah penduduk yang kurang dari 250 ribu jiwa; 8,5% dari jumlah penduduk 250 ribu–500 ribu jiwa. Untuk kabupaten dengan jumlah penduduk 500.000–1 juta jiwa minimal dukungan sebesar 7,5% dan 6,5% untuk jumlah penduduk lebih dari 1 juta jiwa (Setiawanto, 2015a).

Persyaratan dukungan calon kepala dan wakil kepala daerah dari jalur perseorangan lebih tinggi 3,5% dibandingkan persyaratan Perppu No. 1/2014, yang hanya sebesar 3%. Sementara itu, persyaratan calon dari parpol atau gabungan parpol juga naik dari ambang batas 15% menjadi 20% kursi DPRD atau 20% suara menjadi 25% suara di daerah masing-masing. Mekanisme pelaksanaan pilkada serentak dipastikan hanya berlangsung satu kali putaran. Namun, apabila ada sengketa pilkada, hal itu ditangani oleh Mahkamah Konstitusi (MK) selama masa transisi sebelum dibentuk Badan Peradilan Khusus. Bila sengketa terjadi pada tahap penetapan pasangan calon, dilaksanakan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) setelah melalui upaya administratif di Bawaslu provinsi ataupun Panwaslu kabupaten dan kota. Keputusan PTTUN bersifat final dan mengikat.

Hal lainnya yang juga diatur adalah mengenai pembiayaan pilkada serentak dari APBD dengan dukungan dari APBN. Menurut Pasal 166 ayat (1) UU No. 8/2015, pendanaan pilkada bersumber dari APBD dan dapat didukung APBN yang akan diatur dengan peraturan pemerintah.

Sementara di sisi lain, Perppu Pilkada mengatur sebaliknya, yakni pendanaan pilkada bersumber dari APBN dengan dukungan pendanaan dari APBD. Perbedaan skema anggaran menimbulkan salah persepsi bagi pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggaran pilkada dalam pembahasan APBD. Selain itu, pengesahan UU No. 8/2015 pada 18 Maret 2015 bersamaan dengan pengesahan APBD sehingga beberapa daerah sulit melakukan revisi APBD, yang pada akhirnya menghambat tahapan pilkada yang seharusnya sudah berjalan.

Masih terkait dengan persoalan anggaran adalah membengkaknya anggaran pilkada karena ada kampanye yang dibiayai oleh negara (Pasal 65 ayat (2)), seperti debat publik, penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga, dan iklan di media sehingga mencapai kisaran 30–40% dibandingkan anggaran pilkada sebelumnya (Syahrudin, 2015). Adapun penggunaan dana negara tidak serta-merta bisa dicairkan sewaktu-waktu karena ada prosedur yang harus dijalani dalam proses pencairannya. Hal ini membuat pekerjaan pihak penyelenggara (KPU) menjadi bertambah rumit. Sebagai contoh, pada 2010, biaya pilkada di Provinsi Kalimantan Tengah sebesar Rp70 miliar, kemudian untuk 2015 dianggarkan Rp179 miliar. Namun yang disetujui hanya Rp129 miliar. Di Sulawesi Utara, pilkada 2010 menelan biaya sekitar Rp90 miliar, kemudian untuk pilkada 2015 diajukan oleh KPUD sebesar Rp200 miliar. Namun, yang disetujui oleh DPRD dan Pemprov Sulut hanya Rp105 miliar (“Biaya Pilkada Membengkak,” 2015). Selain itu, tambahan alokasi biaya honor pengawas TPS yang dibentuk 23 hari sebelum pilkada dan dibubarkan 7 hari sesudah pemungutan suara (pasal 27) menambah beban anggaran pilkada.

Hal lain yang menjadi sorotan adalah belum adanya proses penegakan hukum mengenai ketentuan pidana yang mengatur tentang *money politics* dan mahar politik. Berdasarkan pada pengalaman pilkada langsung yang lalu, keduanya telah membawa implikasi yang sangat kuat untuk mendorong para kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih melakukan tindakan “korupsi”. Hal tersebut membawa sisi gelap dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Dengan demikian, esensi pelaksanaan pilkada serentak

untuk menegakkan demokrasi dan menghemat anggaran menjadi hilang maknanya.

Pembahasan selanjutnya adalah mengenai hasil pilkada serentak yang telah dilaksanakan pada 9 Desember 2015. Secara umum, tidak ada benturan konflik yang terjadi saat pelaksanaan pilkada serentak, kecuali di beberapa daerah di Kalimantan Utara, yang mengakibatkan kantor Gubernur Kaltara dibakar massa. Namun, tahapan pilkada belum tuntas sepenuhnya karena munculnya sengketa pilkada di Mahkamah Konstitusi pasca-pilkada serentak. Berdasarkan pada data situs resmi MK pada 23 Desember 2015, terdapat permohonan perkara perselisihan hasil pemilihan (PHP) dari 145 daerah (Ansyari, Nadlir, Khalisotussurur, & Nugraha, 2015). Banyaknya daerah yang mengajukan gugatan perkara menunjukkan bahwa hasil pilkada serentak belum memenuhi kepuasan di sejumlah daerah.

## PENUTUP

Pada umumnya, persoalan anggaran adalah persoalan yang sangat sarat dengan kepentingan politik. Persoalan anggaran menjadi arena kontestasi bagi penguasa dan elite-elite lainnya yang berebut kepentingan. Dalam hal ini, rakyat hanya dijadikan penonton tanpa diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam prosesnya. Alasan untuk pemenuhan kebutuhan publik hanya dijadikan sarana untuk memenuhi kepentingan penguasa atau elite-elite yang berkuasa. Dengan demikian, sistem anggaran yang setara, berkeadilan, partisipatif, dan bertanggung jawab sulit terjadi. Oleh karena itu, diperlukan peran negara untuk melindungi rakyatnya dengan memberikan jaminan pelayanan yang efektif dan efisien kepada publik tanpa mengurangi hak-hak publik.

Negara, dalam hal ini diwakili oleh eksekutif (presiden, gubernur, bupati, wali kota), memberikan jaminan pelayanan yang efektif dan efisien. Hal ini dapat dilakukan melalui *political will* antara eksekutif dan legislatif di dalam proses penentuan anggaran yang dikenal dengan politik anggaran. Politik anggaran merupakan suatu proses kekuasaan politik di antara berbagai kepentingan yang terlibat dalam penentuan kebijakan dan alokasi anggaran, yaitu anggaran dialokasikan untuk siapa, kelompok siapa, di mana,

dan kapan waktu pengalokasiannya. Tentu saja dalam proses penentuan ini ada pihak-pihak yang dirugikan dan ada pihak-pihak yang diuntungkan. Terlepas dari semua itu, yang terpenting adalah bagaimana alokasi anggaran tersebut mampu memenuhi kebutuhan publik dengan tepat. Hal ini membutuhkan pengetahuan dan keterampilan dari pihak pengelola anggaran. Kepala daerah, selaku pemimpin tertinggi dalam pemerintahan daerah, memiliki kewenangan untuk mengatur keuangan daerah. Namun, tidak semua kepala daerah mampu menangani persoalan anggaran bahkan sampai ada kepala daerah yang terperangkap dengan kasus “korupsi”.

Namun, kasus “korupsi” yang marak muncul dan membuat banyak kepala daerah terlibat di dalamnya tidak hanya disebabkan oleh ketidaktahuan kepala daerah dalam pengelolaan keuangan daerah, tetapi juga oleh beban utang yang harus ditanggung kepala daerah sebagai akibat dari sistem pilkada yang terjadi. Kepala daerah terpilih harus mengembalikan modal besar yang telah dihabiskan selama proses pilkada, meliputi biaya mahar parpol untuk memberikan dukungan, biaya untuk menggerakkan mesin partai, biaya untuk tim pemenangan, biaya kampanye, serta biaya untuk membayar saksi di TPS pada saat pemilihan dan pemungutan suara (Fitrat, 2013).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyatakan bahwa calon kepala daerah adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh parpol, gabungan parpol, atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di KPU provinsi/kabupaten/kota. Artinya, di sini ada peluang bagi calon kepala daerah yang bukan merupakan kader partai untuk meminta parpol tertentu sebagai kendaraan pengusung baginya dalam proses pendaftaran kandidat kepala daerah. Tentunya untuk mendapatkan dukungan ini ada timbal balik yang harus diberikan oleh pasangan calon kepala daerah. Di sinilah terjadinya praktik politik uang dengan memberikan “ongkos perahu” kepada partai pengusung sebagai sewa perahu dalam pencalonan kepala daerah. Selain itu, setelah kepala daerah terpilih, masih ada “ongkos mahar” yang harus dibayar untuk kepentingan parpolnya.

Meskipun diduga kuat masih ada, praktik mahar ini sulit dibuktikan. Menurut Amzulian Rifai (2015), Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, ada dua modus yang digunakan dalam praktik mahar politik. Modus pertama, atas nama dana survei. Survei menjadi senjata pamungkas sebelum mengusung pilkada, dan terkadang juga digunakan untuk menjustifikasi kandidat tertentu. Modus kedua, atas nama kontribusi untuk partai. Kandidat secara terang-terangan diminta oleh oknum tertentu yang mengatasnamakan partai untuk memberikan kesanggupan berkontribusi apabila dicalonkan oleh partai (Rochmi, 2016).

Dalam kasus yang terjadi saat pilkada Bangka Belitung, Ahok diminta membayar mahar politik dengan kisaran Rp100 juta–200 miliar. Namun, Ahok menolak dengan alasan tidak ingin berutang budi kepada siapa pun (Pratiwi, 2016). Kasus lain terjadi dalam pilkada 2015 di Toba Samosir, Sumatera Utara. Pasangan Asmadi dan Jisman batal maju sebagai pasangan calon bupati dan wakil bupati karena tidak sanggup memenuhi permintaan mahar dari partai pengusungnya. Dana yang diminta sebesar Rp2,5 M (Rifai, 2015).

Proses politik uang dan mahar uang ini masih belum selesai sampai kini. Meskipun Pasal 47 UU No. 8/2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota melarang partai atau gabungan partai menerima imbalan dari bentuk apa pun pada saat proses pencalonan, kasus-kasus di atas masih tetap terjadi. Bahkan, sistem pilkada langsung yang saat ini sudah berganti dengan sistem pilkada serentak pun masih belum bisa menuntaskan persoalan ini karena tidak diatur juga di dalam regulasinya.

Biaya pilkada yang sangat mahal ini menimbulkan berbagai ide untuk melakukan efisiensi biaya melalui pelaksanaan pilkada serentak. Pilkada serentak yang telah dilaksanakan pada awal Desember 2015 masih dalam proses awal karena tidak semua daerah sanggup membiayai pilkada serentak. Penetapan biaya pilkada serentak dari APBD memiliki skema penentuan yang berbeda. UU No. 8/2015 menetapkan bahwa biaya pilkada serentak didanai dari APBD dengan dukungan dana APBN, sedangkan Perppu Pilkada berlaku sebaliknya. Ketidaksinkronan

kedua aturan tersebut membuat pemerintah daerah menjadi bingung dalam menetapkan besaran anggaran pilkada yang diusulkan KPU masing-masing daerah, mengingat kemampuan keuangan daerah yang juga terbatas. Hal demikian tentunya juga berdampak pada proses pelaksanaan pilkada serentak.

Meski pelaksanaan pilkada serentak pada umumnya berjalan aman, terdapat daerah yang mengalami konflik, seperti kasus pembakaran kantor Gubernur Kaltara pasca-pilkada serentak. Selain itu, pasca-pilkada serentak, kasus sengketa pilkada banyak terjadi di beberapa daerah. Namun, kasus tersebut masih diteliti lebih jauh oleh MK apakah memang sudah memenuhi persyaratan administrasi pengajuan sengketa. Kasus sengketa ini muncul atas ketidakpuasan massa pendukung dan partai pesaing yang kalah dalam pilkada serentak karena adanya kecurangan-kecurangan yang terjadi selama proses pemilihan berlangsung. Kasus seperti ini tidak hanya terjadi di dalam pelaksanaan pilkada serentak, tetapi juga pilkada langsung yang lalu, bahkan terjadi juga dalam proses pemilihan presiden. Namun, kasus sengketa yang banyak terjadi diharapkan tidak harus mengulang proses pemilihan yang telah banyak memakan biaya. Apabila hal ini terjadi, efisiensi biaya yang seharusnya efektif menjadi tidak efektif karena proses pengulangan pelaksanaan pilkada akan menambah beban APBD. Dengan demikian, dana APBD yang seharusnya dipergunakan untuk besarnya kemanfaatan publik akan berkurang sehingga jaminan pelayanan publik menjadi tidak efektif.

## PUSTAKA ACUAN

- Amirudin & Bisri., A. Z. (2006). *Pilkada langsung: Problem dan prospek*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Buchanan, M., & Tollison, R. D. (1984). *Theory of public choice II*. USA: The University of Michigan.
- Dahl, R. A. (2001). *Perihal demokrasi: Menjelajahi teori dan praktek demokrasi secara singkat*. Jakarta: YOI.
- Dewi, K H., & Aziz, N. L. L. (Eds). (2016). *Gagasan pemilihan umum kepala daerah asimetris: menuju tata kelola pemerintahan daerah demokratis, akuntabel dan berkelanjutan*. Yogyakarta: Calpulis.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Ekelund, R. D., & Tollison, R.D. (1986). *Economics: Private markets and public choice*. Boston: Little, Brown and Company.
- Fuady, A. H., Fatimah, D., Andriyono, R., & Basjir, W. W. (2002). *Memahami anggaran publik*. Yogyakarta: IDEA Press.
- Lindblom, C. E. (1984). *The policy making process, 2<sup>nd</sup> Edition*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice- Hall.
- Mueller, D. C. (1979). *Public choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1984). *Three approaches to the study of institutions. In neoclassical political economy*. Cambridge, Mass.: Ballinger.
- North, D. C., & Thomas, R. P. (1973). *The rise of the western world: A new economic history*. New York: Cambridge University Press.
- Rubin, I. S. (1990). *The Politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing*. New Jersey: Chatam House Publisher.
- Sopannah. (2012). *Ceremonial budgeting dalam perencanaan penganggaran daerah: Sebuah keindahan yang menipu*. Simposium Nasional Akuntansi (SNA) 15 Banjarmasin.
- Wibawa, S. (2010). *Evaluasi kebijakan publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Wildavsky, A., & Naomi, C. (2012). *Dinamika Proses politik anggaran* (Penyadur Suraji Sufiansyah). Yogyakarta: Matepena Consultindo.

## Sumber Media Cetak dan Internet

- Ansyari, S., Nadlir, M., Khalisotussurur, L., & Nugraha, B. (2015, Desember 24). *Pilkada berujung sengketa di mahkamah konstitusi*. Diakses pada 3 Maret 2016, dari viva.co.id: <http://fokus.news.viva.co.id/news/read/714915-pilkada-berujung-sengketa-di-mahkamah-konstitusi>
- Biaya pilkada membengkak: Semangat efisiensi dalam penyelenggaraan belum terlihat*. (2015, Juni 3). Diakses pada 3 Maret 2016, dari <http://print.kompas.com/>: <http://print.kompas.com/baca/regional/nusantara/2015/06/03/biayapilkada>
- Burhani, R. (2010, Februari 25). *Jembrana sukses E-Voting 54 kepala dusun*. Diakses pada 1 Maret 2016, dari [www.antaraneews.com](http://www.antaraneews.com): <http://www.antaraneews.com/berita/175479/jembrana-sukses-e-voting-54-kepala-dusun>
- Dirjen Bina Administrasi dan Keuangan Daerah-Kemendagri. (2014). *Anggaran pilpres capai Rp.62,17 Miliar*. Diakses pada 28 Maret 2016, dari <http://keuda.kemendagri.go.id/>

- Ditjen Bina Keuangan Daerah-Kemendagri. (2015, April 24). *Anggaran pilkada serentak hambat pembangunan daerah*. Diakses pada 28 Maret 2016, dari <http://keuda.kemendagri.go.id/>
- Ditjen Bina Keuangan Daerah-Kemendagri. (2015, Februari 23). *Pilkada serentak 2015 diikuti 271 daerah*. Diakses pada 28 Maret 2016, dari <http://keuda.kemendagri.go.id/>
- Fitrat, I. (2013, Desember 29). *5 Pos biaya yang buat pilkada langsung jadi mahal*. Dikutip pada 2016, dari [www.republika.co.id](http://www.republika.co.id): <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/13/12/19/my1vwc-5-pos-biaya-yang-buat-pilkada-langsung-jadi-mahal>
- Ini 10 kepala daerah yang tersandung korupsi di 2014*. (2015, Januari 9). Diakses pada 15 Mei 2016, dari <http://www.hukumonline.com/>: <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54afebb14ae5a/ini-10-kepala-daerah-yang-tersandung-korupsi-di-2014>
- Kemendagri. (2015). Pedoman pengelolaan dan pertanggungjawaban belanja pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2005*. Kementerian Dalam Negeri.
- Kompas.com. (2015, September 2). *Pilkada serentak untuk efisiensi anggaran*. (I. D. Wedhaswary, Editor). Diakses pada Maret 28, 2016, dari [www.kompas.com](http://www.kompas.com): <http://nasional.kompas.com/read/2012/09/03/10011128/Pilkada.Serentak.untuk.Efisiensi.Anggaran>
- Makin banyak kepala daerah korupsi*. (2015, Agustus 6). Diakses pada 15 Mei 2016, dari [www.kpk.go.id](http://www.kpk.go.id): <http://www.kpk.go.id/id/berita/berita-sub/2870-makin-banyak-kepala-daerah-korupsi>
- Pratiwi, P. S. (2016, Maret 10). *Ahok enggan bayar mahar ke partai politik*. Diakses pada 6 Mei 2016, dari [www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com): <http://www.cnnindonesia.com/politik/20160310173821-32-116634/ahok-enggan-bayar-mahar-ke-partai-politik/>
- Rappler. (2016, Mei 9). *5 Hal yang perlu kamu ketahui mengenai pemilu Filipina*. Diakses pada 15 Mei 2016, dari [www.rappler.com](http://www.rappler.com): <http://www.rappler.com/indonesia/132395-5-hal-mengenai-pemilu-filipina-2016>
- Rifai, A. (2015, Agustus 6). *Mahar dalam pilkada*. Diakses pada 6 Mei 2016, dari <http://nasional.sindonews.com/>: <http://nasional.sindonews.com/read/1029921/18/mahar-dalam-pilkada-1438823576/2>
- Rochmi, M. N. (2016, Maret 11 ). *Berapa mahar untuk maju di pilkada?* Diakses pada 6 Mei 2016, dari [www.beritagar.id](http://www.beritagar.id): <https://beritagar.id/artikel/berita/berapa-mahar-untuk-maju-di-pilkada>
- Setiawanto, B. (2015, Januari 24). *Pilkada serentak solusi efisiensi biaya*. Diakses pada 28 Maret 2016, dari [www.antarane.ws.com](http://www.antarane.ws.com): <http://www.antarane.ws.com/berita/476038/pilkada-serentak-solusi-efisiensi-biaya>
- Setiawanto, B. (2015a, Februari 17). *Tujuh gelombang pilkada serentak 2015 hingga 2027*. Diakses pada 3 Maret 2016, dari [www.antarane.ws.com](http://www.antarane.ws.com): <http://www.antarane.ws.com/berita/480618/tujuh-gelombang-pilkada-serentak-2015-hingga-2027>
- Ssttt, 300 kepala daerah terjerat kasus korupsi: Ramalan kemendagri selama 8 tahun terakhir*. (2013, Februari 14 ). Diakses pada 20 Maret 2016, dari [www.rmol.co](http://www.rmol.co): <http://www.rmol.co/read/2013/02/14/98335/Ssttt,-300-Kepala-Daerah-Terjerat-Kasus-Korupsi->
- Syahrudin, U. (2015b, Juni 23). *Menakar peluang dan tantangan pilkada serentak*. Diakses pada 3 Maret 2016, dari [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id): <http://www.kpu.go.id/index.php/post/read/2015/3980/Menakar-Peluang-dan-Tantangan-Pilkada-Serentak/berita-kpu-daerah>