

# PERENCANAAN DAN PELAKSANAAN ANGGARAN PEMILUKADA: STUDI DALAM PEMILIHAN BUPATI/WAKILBUPATI JEMBRANA

Riris Katharina<sup>1</sup>

## Abstract

*The research on budget planning and implementation of the Pemilukada (the direct elections of majors and regents) below was conducted in Jembrana municipality by exercising a qualitative research method. It is concluded that the making of budget planning has involved proper stakeholders, namely the Bupati (regent), the KPU Kabupaten Jembrana (the regency level election committee), and the Panwaslu (the election monitoring committee). Aside from these findings, the research reveals that both budget planning and implementation of the Pemilukada did not open access for public participation. Meanwhile, in budget implementing, the role of Bupati was wider in comparison to the role of both KPU involved proper stakeholders, namely the Bupati (regent), the KPU Kabupaten and the Panwaslu. This research, therefore, gives the recommendation for the allocation of the budget of the Pemilukada in APBN (state budget).*

*Keywords: Budget, Pemilukada, KPU, Panwaslu.*

## Abstrak

Penelitian mengenai perencanaan dan pelaksanaan anggaran Pemilukada dilakukan di Kabupaten Jembrana dengan metode penelitian kualitatif. Penelitian ini menyimpulkan bahwa proses perencanaan anggaran dilakukan dengan melibatkan pemangku kepentingan yang tepat, yaitu Bupati, KPU Kabupaten Jembrana dan Panwaslu. Namun perencanaan dan

---

<sup>1</sup> Penulis adalah Peneliti Madya bidang Administrasi Negara pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. Dapat dihubungi di [riris.katharina@dpr.go.id](mailto:riris.katharina@dpr.go.id).

pelaksanaan anggaran tidak melibatkan partisipasi publik. Dalam pelaksanaan anggaran, peran Bupati Jembrana lebih besar dibandingkan dengan peran pelaksana anggaran, yaitu KPU daerah dan Panwaslu. Penelitian ini merekomendasikan untuk menempatkan anggaran Pemilukada dalam APBN.

Kata kunci: Anggaran, Pemilukada, KPU, Panwaslu.

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Pada tahun 2010 dilakukan pemilihan kepala daerah (Pemilukada) di 246 daerah yang terdiri dari 7 provinsi, 204 kabupaten, dan 35 kota. Salah satunya adalah pemilihan Bupati/Wakil Bupati Jembrana. Menghadapi Pemilukada tersebut berbagai persoalan muncul, salah satunya adalah masalah anggaran. Masalah anggaran dihadapi oleh hampir seluruh daerah yang telah melaksanakan Pemilukada. Padahal, anggaran merupakan salah satu unsur yang penting agar sebuah kegiatan dapat berhasil dilaksanakan. Dengan perkataan lain, tanpa dukungan anggaran yang memadai, maka pelaksanaan Pemilukada tidak akan berhasil.

Masalah anggaran yang dikeluhkan oleh daerah beragam jenisnya. Ada yang bermasalah di besaran anggarannya (tidak memiliki dana yang cukup)<sup>2</sup> atau karena waktu pencairan anggaran yang tidak tepat waktu.<sup>3</sup> Masalah dana yang tidak cukup sekaligus masalah pencairan anggaran yang tidak tepat waktu juga dialami oleh Kabupaten Jembrana. Dengan alasan Bupati Jembrana menunggu putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap pelaksanaan *e-voting*, dalam tahap pelaksanaan anggaran, Bupati Jembrana menunda pencairan anggaran untuk Pemilukada. Hal ini menyebabkan penundaan waktu pencoblosan dari bulan Agustus menjadi bulan Desember 2010.

---

<sup>2</sup> Hal ini terjadi di Kabupaten Halmahera Selatan, lihat lebih lanjut dalam "Dana Seret, Pilkada di Maluku Utara Tak Bisa Serentak", <http://bataviase.co.id/node/125389>, diakses tanggal 15 Oktober 2010.

<sup>3</sup> Hal ini terjadi di Kabupaten Jembrana, lihat lebih lanjut dalam "KPU Laporkan Bupati Jembrana ke Polisi", <http://regional.kompas.com/read/2010/08/06/1646414KPU.Laporkan.Bupati.Jembrana.ke.Polisi>, diakses tanggal 15 Oktober 2010.

Masalah tidak adanya dana yang cukup memang menjadi masalah tersendiri bagi daerah. Berdasarkan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, anggaran Pemilu tidak dibebankan kepada APBD. Berbagai pihak menganggap bahwa sebaiknya penyelenggaraan Pemilu tidak disamakan dengan penyelenggaraan Pemilu Legislatif anggota DPRD, di mana biayanya ditanggung oleh pemerintah pusat, melalui APBN.

Terkait masalah pencairan anggaran yang tidak tepat waktu, penyebabnya juga bervariasi. Salah satu alasannya adalah siklus pelaksanaan Pemilu yang tidak sejalan dengan siklus anggaran, atau terjadi tarik-menarik kepentingan antara pemerintah daerah dan DPRD.<sup>4</sup> Terkait dengan siklus anggaran, sebagaimana diketahui, siklus pembahasan anggaran di daerah sangat bergantung kepada siklus pembahasan anggaran di pusat. Sebab, sebagian dana dalam APBD bersumber dari Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus yang dihitung dari APBN.

Menurut Pasal 4 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Tahun Anggaran meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember dan berdasarkan Pasal 15 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003, "Pengambilan keputusan oleh DPR mengenai RUU tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan." Ini artinya, paling lambat bulan Oktober, RAPBN sudah disahkan menjadi undang-undang.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 179 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, APBD dinyatakan sebagai dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Berdasarkan Pasal 181 UU No. 32 Tahun 2004 tersebut, kepala daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Pengambilan keputusan DPRD untuk menyetujui rancangan Perda tersebut dilakukan selambat-lambatnya 1 bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Itu artinya jatuh pada bulan November. Selanjutnya, atas dasar persetujuan DPRD, kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dan rancangan dokumen pelaksanaan

---

<sup>4</sup> Lihat lebih lanjut dalam "Anggaran Pemilu tidak Disulitkan dari APBD", <http://news.fajar.co.id/read/1104973/anggaran-pemilukada-diusulkan-dari-apbn>, diakses tanggal 15 Oktober 2010.

anggaran satuan kerja perangkat daerah. Dalam prakteknya, pada saat inilah terjadi kemunduran dalam pelaksanaan APBD tersebut, sehingga sering anggaran baru dapat dicairkan pada bulan ketiga atau bahkan bulan keempat tahun anggaran yang bersangkutan.

Menghadapi masalah anggaran ini, pemerintah pusat telah mengundang Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 57 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2007 tentang Pedoman Belanja Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan Surat Edaran (SE) Mendagri No. 903/4546/SJ, yang dianggap sebagai solusi administratif. Permendagri No. 57 Tahun 2009 tersebut memberikan aturan tentang hal-hal yang menjadi prioritas untuk dibiayai dalam kaitannya dengan pelaksanaan Pemilukada. Sedangkan Surat Edaran tersebut menyebutkan bahwa daerah yang menggelar Pemilukada pada 2010, sementara tahapan dimulai tahun 2009, bisa mengambil kebijakan perubahan melalui Keputusan Kepala Daerah sebagai dasar pelaksanaan anggaran dan diberitahukan ke DPRD.

Selanjutnya bagi daerah yang terlambat menetapkan APBD 2010, sedangkan tahapan Pemilukada harus segera dilaksanakan, maka sambil menunggu penetapan APBD, kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah terkait penyediaan dana yang dibutuhkan oleh Pemilukada. Sementara bagi kabupaten/kota yang belum menganggarkan dana Pemilukada dalam RAPBD 2010, gubernur dalam evaluasi APBD dapat memerintahkan menyediakan anggaran untuk Pemilukada.

Dalam kenyataannya, kedua peraturan tersebut belum memberikan solusi terhadap berbagai permasalahan anggaran Pemilukada, bahkan dalam beberapa hal, Surat Edaran Mendagri tersebut menjadi masalah baru yang dapat mengganggu pelaksanaan Pemilukada tersebut. Sedangkan penerapan Permendagri sangat bergantung kepada kekuatan dan sumber pendapatan tiap-tiap daerah serta waktu pencairan anggaran.<sup>5</sup>

## **B. Perumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian**

Anggaran merupakan salah satu unsur yang penting dalam keberhasilan pelaksanaan sebuah kegiatan. Tanpa anggaran Pemilukada, maka kegiatan berupa tahapan-tahapan dalam rangka pelaksanaan Pemilukada tidak mungkin dapat dilaksanakan. Selain tidak adanya anggaran, masalah kekeliruan dalam

---

<sup>5</sup> Prayudi et.al., *Laporan Penelitian tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah Bupati/Walikota di Provinsi Riau*, belum diterbitkan, Jakarta, 2010, hal. 34.

perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran akan berdampak pada kegagalan pelaksanaan Pemilukada. Bahkan, hal itu dapat mencemari proses demokrasi dalam Pemilukada itu sendiri. Sebaliknya, dengan perencanaan anggaran yang baik diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi suksesnya pelaksanaan anggaran.

Dalam kasus di Kabupaten Jembrana, permasalahan muncul dalam tahapan pelaksanaan anggaran, yaitu berupa keterlambatan pencairan anggaran Pemilukada oleh Bupati Jembrana. Berbagai aturan yang telah dibuat pemerintah pusat untuk mengatasi permasalahan keterlambatan pencairan anggaran ternyata tidak menunjukkan kontribusi yang signifikan bagi berjalannya seluruh tahapan dalam Pemilukada. Padahal, Pemilukada harus tetap terselenggara. Dalam kenyataannya, berbagai cara dilakukan daerah untuk dapat menyelenggarakan Pemilukada agar dapat memilih kepala daerah sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan.

Berdasarkan latar belakang masalah dan perumusan masalah di atas, beberapa pertanyaan penelitian yang penting untuk dijawab adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perencanaan anggaran untuk Pemilukada dilakukan?  
Siapa saja pihak yang terlibat?
2. Bagaimana pelaksanaan anggaran Pemilukada dilaksanakan oleh masing-masing pemangku kepentingan (*stakeholder*)? Siapa saja yang terlibat?  
Apa permasalahan yang muncul?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. mengetahui proses perencanaan anggaran Pemilukada yang dilakukan daerah Kabupaten Jembrana, termasuk mengidentifikasi pihak-pihak yang terlibat.
2. mengetahui pelaksanaan anggaran Pemilukada oleh masing-masing pemangku kepentingan (*stakeholder*), termasuk mengidentifikasi pihak-pihak yang terlibat dan mengidentifikasi permasalahan yang muncul.

Hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan oleh para pembuat kebijakan, khususnya anggota DPR dan Pemerintah khususnya Kementerian Dalam Negeri dalam melakukan revisi terhadap ketentuan dalam UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum khususnya Pasal 114 ayat (5) yang menyatakan

bahwa "Pendanaan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah wajib dianggarkan dalam APBD."

Penelitian ini juga dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah Daerah, KPUD, dan Panwaslu yang akan melaksanakan Pemilu di tahun yang akan datang untuk dapat mencapai keberhasilan dalam pelaksanaan Pemilu di daerahnya masing-masing.

#### D. Kerangka Pemikiran

Seiring dengan perkembangan model manajemen pelayanan publik yang mulai populer di tahun 1990-an yaitu dengan lahirnya *New Public Management* (NPM) maka berakhir pula masa *Old Public Management*. NPM mengubah cara-cara dan model birokrasi publik yang tradisional ke arah cara-cara dan model birokrasi bisnis privat dan perkembangan pasar. NPM berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan berorientasi pada kebijakan.<sup>6</sup>

Prinsip-prinsip NPM dilaksanakan dalam *reinventing government*. Osborne menyatakan bahwa *reinventing government* pada hakikatnya adalah upaya untuk mentransformasikan jiwa dan kinerja wiraswasta (*entrepreneurship*) ke dalam birokrasi pemerintah. Ada sepuluh prinsip-prinsip mewiraswastakan birokrasi pemerintah yaitu pemerintah harus bersifat katalis; pemerintah milik masyarakat; pemerintah berorientasi misi; pemerintah berorientasi pada hasil; pemerintah berorientasi pada pelanggan; pemerintah berorientasi kewiraswastaan; pemerintah bersifat antisipatif; pemerintah melakukan desentralisasi; pemerintah berorientasi pada pasar; dan pemerintah bersifat kompetitif.<sup>7</sup>

Terkait dengan kegiatan Pemilu, kegiatan tersebut dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik akan lahirnya pemimpin politik (*political leadership*) yang akan sangat terkait dengan terpenuhinya layanan publik (*public service*).<sup>8</sup> Dengan Pemilu yang terselenggara secara demokratis diharapkan mampu melahirkan pemimpin pemerintahan yang tepat sesuai dengan tuntutan masyarakat. Untuk dapat terselenggara dengan baik, salah satu persyaratan pemilu yang demokratis adalah dialokasikannya pembiayaan dan pengeluaran

---

<sup>6</sup> Lihat lebih lanjut dalam Janet V. Denhardt et al., *The New Public Service*, M.E. Sharpe, Armonk, New York, 2003.

<sup>7</sup> Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hal. 78.

<sup>8</sup> Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah Politik Lokal & Beberapa Isu Terseleksi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hal. 4.

yang memadai (aspek ke-10 dari 15 aspek pemilu demokratis menurut standar internasional).<sup>9</sup>

Penggunaan paradigma NPM menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah. Di antaranya adalah perubahan pendekatan dalam penganggaran, yakni dari penganggaran tradisional (*traditional budget*) menjadi penganggaran berbasis kinerja (*performance budget*), hal tersebut untuk merespon tuntutan melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*cost cutting*) dan kompetisi tender (*compulsory competitive tendering contract*).<sup>10</sup>

Sistem keuangan negara meliputi tiga siklus pokok yaitu (1) perencanaan; (2) pelaksanaan; (3) pelaporan dan pertanggungjawaban.<sup>11</sup> Pada tahap perencanaan, *input* yang digunakan adalah aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD, yang hasilnya kemudian dijabarkan dalam usulan kegiatan masing-masing satuan unit kerja dengan memperhatikan standar analisis biaya. Dengan NPM, anggaran yang diusulkan akan memperlihatkan anggaran yang berbasis kinerja. Pada tahap pelaksanaan, *input* yang digunakan adalah APBD yang telah ditetapkan yang kemudian dilaksanakan. Selanjutnya pada tahap pelaporan dan pertanggungjawaban adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD, proses evaluasi laporan pertanggungjawaban serta keputusan evaluasi yang telah dilakukan bersama-sama dengan DPRD yang kemudian akan disampaikan dalam Rapat Paripurna DPRD.<sup>12</sup>

Prinsip yang mendasari manajemen keuangan adalah transparansi, akuntabilitas dan *value for money*.<sup>13</sup> Transparansi adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran. Transparansi berarti bahwa setiap anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran yang dibuat bahkan implementasinya setiap rupiah yang dialokasikan karena menyangkut aspirasi dan kepentingan terutama pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat melalui kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.

Prinsip akuntabilitas berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaannya harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan DPRD terkait dengan kegagalan

<sup>9</sup> Topo Santoso, Topo Santoso, et al., *Penegakan Hukum Pemilu : Praktek Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009 – 2014*, USAID-DRSP-Perludem, Jakarta, hal. 11.

<sup>10</sup> Waluyo, *Manajemen Publik (Konsep, Aplikasi dan Implementasinya dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hal. 213.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 218.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

maupun keberhasilannya sebagai bahan evaluasi tahun berikutnya. Sedangkan prinsip *value for money* diartikan sebagai penerapan prinsip ekonomis, efisiensi, dan efektifitas. Ekonomis berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang wajar. Efisiensi berkaitan dengan penggunaan sumber dana masyarakat (*public money*) menghasilkan *output* yang maksimal (berdaya guna) bagi kepentingan masyarakat. Sedangkan efektifitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus dapat mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Waktu dan Tempat**

Penelitian lapangan dilaksanakan pada tanggal 7-11 November 2010. Pemilihan waktu disesuaikan dengan tahapan Pemilukada di Kabupaten Jembrana dan menyesuaikan dengan masa reses di DPR sehingga tidak mengganggu aktivitas pelayanan kepada DPR.

Tempat penelitian yang dipilih adalah Kabupaten Jembrana. Pemilihan tempat dikarenakan beberapa alasan. *Pertama*, Kabupaten Jembrana adalah salah satu kabupaten yang akan menyelenggarakan pemilihan bupati/wakil bupati pada tahun 2010. *Kedua*, Kabupaten Jembrana merupakan salah satu kabupaten yang terkena dampak masalah anggaran sehingga Pemilukada harus diundur, yang seharusnya pencoblosan dilakukan pada bulan Agustus 2010 diundur menjadi bulan Desember 2010. *Ketiga*, Kabupaten Jembrana adalah merupakan kabupaten yang dikenal dengan kabupaten yang sangat inovatif dalam memberikan pelayanan publik. Oleh karena itu, dengan permasalahan yang ada dapat diketahui inovasi apa yang dilakukan oleh daerah ini untuk dapat keluar dari masalahnya.

### **2. Teknik Pengumpulan Data**

Data primer dan sekunder dikumpulkan melalui penelitian lapangan (*field research*). Sumber data primer dihasilkan dengan cara melakukan observasi langsung di lapangan dan wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan menggunakan pedoman wawancara mendalam semi terstruktur (*interview guide*). Wawancara dilakukan terhadap anggota DPRD Kabupaten Jembrana,

Pemerintah Daerah Kabupaten Jembrana, Anggota KPU Kabupaten Jembrana, dan Anggota Panwaslu Kabupaten Jembrana.

### **3. Metode Analisis Data**

Penelitian ini bersifat kualitatif. Hasil wawancara dan data sekunder lainnya dianalisa dengan metode deskriptif, yaitu menjelaskan temuan-temuan dalam bentuk tulisan dan menganalisisnya dengan bantuan teori-teori yang ada.

Penelitian ini dibatasi hanya pada tahap perencanaan dan pelaksanaan anggaran Pemilukada dengan alasan waktu penelitian dan anggaran penelitian yang terbatas.

## **II. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **A. Hasil Penelitian**

#### **1. Gambaran Umum Kabupaten Jembrana<sup>14</sup>**

Kabupaten Jembrana merupakan salah satu dari 9 (sembilan) Kabupaten/ Kota yang ada di Provinsi Bali. Kabupaten Jembrana pada mulanya terbagi menjadi 4 kecamatan, namun semenjak tahun 2008, Kabupaten Jembrana dibagi menjadi 5 kecamatan. Total desa/kelurahan yang terdapat di Kabupaten Jembrana adalah 51 desa/kelurahan.

Susunan Organisasi Pemerintahan Kabupaten Jembrana dikepalai oleh Bupati Jembrana/Wakil Bupati Jembrana. Selanjutnya di bawahnya adalah:

- a. Sekretaris Daerah yang membawahi Asisten Ketataprajaan (terdiri dari Kepala Bagian Pemerintahan, Kepala Bagian Hukum dan Organisasi dan Tata Laksana, Kepala Bagian Kepegawaian, Kepala Bagian Umum) dan Asisten Ekonomi, Pembangunan, dan Sosial Budaya (terdiri dari Kepala Bagian Ekonomi, Pembangunan dan Sosial Budaya, Kepala Bagian Keuangan, Kepala Bagian Pendapatan Daerah, dan Kepala Bagian Perlengkapan);
- b. Sekretaris DPRD yang membawahi Kepala Bagian Umum, Kepala Bagian Persidangan, dan Kepala Bagian Keuangan.
- c. Dinas-Dinas, yaitu Dinas Pertanian, Kehutanan, dan Kelautan; Dinas

---

<sup>14</sup> "Profil Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010", Pemda Kabupaten Jembrana, 2010, hal. II-8.

Pekerjaan Umum; Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi; Dinas Kependudukan, Catatan Sipil, Tenaga Kerja dan Transmigrasi; Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika; Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial; Dinas Pendidikan, Pemuda Olah Raga, Pariwisata, dan Kebudayaan.

- d. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Penanaman Modal;
- e. Inspektorat, dan
- f. Kantor-kantor yaitu Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat (Kesbangpol Linmas); Kantor Lingkungan Hidup, Kebersihan, dan Pertamanan; Kantor Perpustakaan, Arsip dan Dokumen; Kantor Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa; Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana; Kantor Pendidikan dan Pelatihan Daerah; dan Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu.

Jumlah penduduk Kabupaten Jember sampai dengan 31 Desember 2009 adalah 304.956 jiwa. Ditinjau dari usia pemilih, komposisi terbesar berada pada usia 26-45 tahun yaitu sebesar 106.272 jiwa disusul pada usia >56 tahun sebesar 37.742 jiwa dan pada usia 46-55 tahun sebesar 35.240 jiwa.

## 2. *E-Voting*<sup>15</sup>

Sistem kependudukan *online* berbasis SIAK (Sistem Informasi dan Administrasi Kependudukan) di Jember memberikan ide bagi Bupati Jember I Gede Winasa untuk menerapkan Pemilu berbasis teknologi informasi yang selanjutnya disebut *electronic voting* atau disebut *e-voting* dengan tujuan efisiensi baik biaya maupun waktu serta meningkatkan keakuratan proses pemilihan.

Atas keinginan Bupati Jember untuk menerapkan *e-voting* dalam Pemilu Kabupaten Jember tahun 2010, Bupati Jember telah mengajukan uji materi terhadap Pasal 88 UU Nomor 32 Tahun 2004 ke MK. Pada tanggal 30 Maret 2010, MK mengeluarkan Amar Putusan Nomor 147/PUU-VII/2009 tentang Pemilu dapat dilaksanakan dengan mencoblos atau *e-voting* bagi daerah yang telah siap melaksanakan *e-voting*. *E-voting* dapat dilaksanakan apabila syarat kumulatif lainnya dapat dipenuhi. Putusan ini telah mengakibatkan keterlambatan pencairan anggaran Pemilu Kabupaten Jember tahun 2010, sebab Pemerintah Kabupaten Jember cenderung melaksanakan Pemilu

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hal. VII-15-16.

dengan sistem *e-voting*, padahal KPU Kabupaten Jembrana telah menyiapkan anggaran dengan sistem *coblos*.

### **3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta Anggaran Pemilukada<sup>16</sup>**

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jembrana diketahui bahwa besarnya APBD Kabupaten Jembrana tahun 2010 adalah Rp 550.991.336.409,74, dari semula Rp 469.377.456.424,00 ditambah Rp 81.613.879.985,74. Dari keseluruhan APBD Kabupaten Jembrana, untuk kegiatan Pemilukada dianggarkan sebesar Rp 6,3 miliar untuk KPU Kabupaten Jembrana dan sebesar Rp 1 miliar untuk Panwaslu Kabupaten Jembrana.

Anggaran Pemilukada tersebut ditempatkan dalam pos Sekretariat Daerah di bawah Asisten Ekonomi, Pembangunan, dan Sosial Budaya. Hal ini dikarenakan anggaran Pemilukada merupakan dana hibah.

### **4. Perencanaan Anggaran Pemilukada**

Perencanaan anggaran Pemilukada di KPU Kabupaten Jembrana telah dilaksanakan sejak awal bulan Agustus tahun 2009. Pada tanggal 27 Oktober 2009 KPU Kabupaten Jembrana telah mengajukan Rencana Kebutuhan Biaya (RKB) pelaksanaan Pemilukada kepada Pemerintah Kabupaten Jembrana sebesar Rp 10.429.252.592,00 untuk seluruh tahapan termasuk prediksi apabila Pemilukada terlaksana dalam dua putaran.<sup>17</sup> Dalam menyusun anggarannya, KPU Kabupaten Jembrana melakukan koordinasi dengan KPU Provinsi Bali dan KPU di Jakarta. Pemerintah Daerah Kabupaten Jembrana pada waktu itu meminta agar KPU Kabupaten Jembrana mengajukan dana seminimal mungkin yang disesuaikan dengan standardisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Jembrana.

Sejak bulan Oktober 2009, KPU Kabupaten Jembrana berkoordinasi secara komprehensif dengan Panitia *Desk* Pilkada yang di dalamnya terdiri

<sup>16</sup> Pemerintah Kabupaten Jembrana, *Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jembrana Tahun Anggaran 2010*, tanpa tahun terbitan.

<sup>17</sup> Lihat lebih lanjut dalam "Kronologis Pencabutan Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Jembrana Nomor 01 Tahun 2010 dan Penetapan Surat Keputusan KPU Jembrana Nomor 04 Tahun 2010", KPU Kabupaten Jembrana, tidak diterbitkan.

atas Kepala Kantor Kesbangpol Linmas, Kepala Bagian Keuangan, Sekda, dan Kepala Bagian Ekonomi, Pembangunan, dan Sosial Budaya (Ekbangsosbud). Hasil koordinasi menyepakati anggaran untuk Pemilukada putaran I dan putaran II sebesar Rp 6.498.263.430,00. Selanjutnya, anggaran tersebut diajukan ke DPRD.<sup>18</sup> Menurut Ketua KPU Kabupaten Jembrana, di Kabupaten Jembrana dalam proses perencanaan anggaran selalu dilakukan kajian terlebih dahulu. Tanpa melalui proses kajian yang matang sulit untuk dapat meloloskan sebuah anggaran. Yang menarik, setelah RKB diserahkan oleh KPU Kabupaten, pada tanggal 15 September 2009, Ketua KPU Kabupaten mengirimkan surat kepada Bupati dan DPRD untuk menghadap terkait dengan persiapan pelaksanaan Pemilukada Tahun 2010. Hal ini dimaksudkan untuk memperlancar kegiatan Pemilukada pada tahun 2010.

Selain KPU Kabupaten, Panwaslu Kabupaten Jembrana juga diminta oleh Pemda Kabupaten Jembrana untuk menyusun rencana anggaran Panwaslu untuk menghadapi Pemilukada tahun 2010. Permintaan tersebut dilakukan tiga bulan sebelum tahun anggaran berakhir.<sup>19</sup> Waktu tiga bulan merupakan waktu yang singkat, namun mengingat bahwa Ketua Panwaslu sudah pernah menjabat sebagai Ketua Panwaslu untuk Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden, maka tugas tersebut dirasa tidak berat, bahkan pengalaman beliau dalam kepemiluan dapat membantu proses perancangan anggaran bagi Panwaslu.

Setelah melalui proses di Pemda, Rancangan APBD diajukan ke DPRD untuk dibahas. Di DPRD, pembahasan dilakukan oleh Badan Anggaran DPRD. Dalam melakukan pembahasan, Badan Anggaran DPRD mengundang KPU Kabupaten Jembrana dan Panwaslu, terkait dengan anggaran Pemilukada. Dalam pembahasan anggaran, Badan Anggaran DPRD menilai pembahasan dilakukan secara terbuka.<sup>20</sup> Namun diakui bahwa DPRD tidak mengundang secara resmi masyarakat untuk berpartisipasi. DPRD sendiri melakukan pengkajian sendiri terhadap anggaran yang diusulkan oleh Pemda, termasuk anggaran Pemilukada dengan membentuk *desk* anggaran Pemilukada. Beberapa pertimbangan yang dipergunakan adalah beban kegiatan yang akan dilakukan dan perkiraan harga. Sebagai contoh, ketika Panwaslu mengajukan anggaran

---

<sup>18</sup> Wawancara dengan Ketua KPU Kabupaten Jembrana, I Putu Wahyu Dhiantara, pada tanggal 8 November 2010 di kantor KPU Kabupaten Jembrana.

<sup>19</sup> Wawancara dengan Ketua Panwaslu Kabupaten Jembrana, I Wayan Wasa, tanggal 8 November 2010, di kantor Panwaslu.

<sup>20</sup> Wawancara dengan Plt. Ketua DPRD Kabupaten Jembrana, tanggal 8 November 2010, di kantor DPRD.

sebesar Rp 1,8 miliar, DPRD sudah dapat memperkirakan bahwa Panwaslu hanya bekerja pada hari H pelaksanaan Pemilukada. Oleh karena itu, pengeluaran Panwaslu lebih banyak hanya untuk membayar honor. Terkait honor, anggota Panwaslu yang berjumlah 3 orang (I Wayan Wasa sebagai Ketua merangkap anggota; I Wayan Mardika sebagai anggota; dan I Nyoman Westra sebagai anggota) serta Panwascam dinilai tidak akan membutuhkan banyak anggaran.

Oleh karena itu, DPRD sepakat untuk menurunkan besaran anggaran Panwaslu menjadi Rp 1 miliar. Setelah melalui sebanyak 11 kali pembahasan anggaran Pemilukada secara terus menerus, pada tanggal 15 Desember 2009 Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Jembrana mengesahkan APBD Kabupaten Jembrana Tahun 2010 sebagaimana tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2009 (Lembaran Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2009 Nomor 04, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 04) yang selanjutnya diubah menjadi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jembrana.

## **5. Pelaksanaan Anggaran Pemilukada**

Untuk dapat melaksanakan anggaran yang telah disetujui oleh DPRD, Bupati mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 44 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jembrana Tahun Anggaran 2010 yang diperbaharui dengan Peraturan Bupati Jembrana Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jembrana Tahun Anggaran 2010 (Berita Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2009 Nomor 114).

Seharusnya proses pelaksanaan anggaran akan dilaksanakan oleh masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), termasuk para penyelenggara Pemilukada (KPU dan Panwaslu). Di Kabupaten Jembrana, SKPD yang membawahi kegiatan koordinasi dan memfasilitasi dana hibah KPU Kabupaten Jembrana adalah Kantor Kesbangpol Linmas Kabupaten Jembrana. Karena anggaran Pemilukada merupakan dana hibah, maka anggaran tersebut ditempatkan di Ekbangsosbud Setda Kabupaten Jembrana.<sup>21</sup>

Proses pencairan dana hibah dilakukan dengan proses sebagai berikut: *pertama*, pemohon terlebih dahulu mengajukan proposal ke Bupati Jembrana. *Kedua*,

---

<sup>21</sup> Berdasarkan klarifikasi yang dilakukan oleh Panwaslu terhadap Kabag Ekbangsosbud Setda Kabupaten Jembrana, lihat lebih lanjut dalam Kajian Laporan Nomor: 01/Lap/Panwaslu-Jbr/VI/2010, tidak diterbitkan.

proposals tersebut dikaji oleh SKPD yang membidangi. *Ketiga*, kajian tersebut akan diajukan kembali ke Bupati untuk dilakukan evaluasi. *Keempat*, berdasarkan hasil evaluasi dituangkan dalam Keputusan Bupati. Selain Keputusan Bupati juga dibuatkan naskah hibah antara pemberi dan penerima. *Kelima*, apabila sudah ditandatangani oleh kedua belah pihak, maka akan dibuatkan nota persetujuan oleh Bupati untuk membayar dana hibah tersebut. Nota persetujuan yang menyiapkan adalah Kepala Bagian Ekbangsosbud untuk ditandatangani oleh Bupati Jembrana. *Keenam*, setelah nota persetujuan selesai dalam rangka pencairan anggaran dilakukan verifikasi kelengkapan administrasi oleh pemegang kas Sekda Kabupaten Jembrana. *Ketujuh*, setelah melalui verifikasi dan dinyatakan lengkap diajukan kembali kepada Ekbangsosbud selaku kuasa pengguna anggaran untuk diterbitkan SPMU (Surat Perintah Membayar Uang). *Kedelapan*, dengan dasar SPMU tersebut, pemegang kas Sekda mengajukan kembali kepada Kepala Bagian keuangan untuk menerbitkan surat perintah pencairan dana.

Namun, proses tersebut tidak diikuti oleh KPU Kabupaten Jembrana. Dengan berbekal informasi dari DPRD bahwa tanggal 8 Januari 2010 APBD Kabupaten Jembrana Tahun 2010 efektif dapat digunakan, maka KPU Kabupaten Jembrana pada tanggal 12 Januari 2010 melakukan koordinasi dengan Pemerintah Daerah dalam rangka persiapan penandatanganan NKHD (Nota Kesepakatan Hibah Daerah) terkait pelaksanaan Pemilukada Kabupaten Jembrana. Selanjutnya tanggal 18 Januari 2010 KPU Kabupaten Jembrana menetapkan Keputusan KPU Kabupaten Jembrana Nomor 01 Tahun 2010 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010 yang isinya menetapkan antara lain pemungutan suara dilaksanakan pada tanggal 26 Agustus 2010. Namun, pada tanggal tersebut Kepala Kantor Kesbangpol Linmas Kabupaten Jembrana menyampaikan permintaan Bupati Jembrana kepada KPU Kabupaten Jembrana untuk menunda pelaksanaan pemungutan suara dari tanggal yang ditetapkan yaitu tanggal 26 Agustus 2010 menjadi tanggal 26 September 2010 dengan alasan pada bulan Agustus bersamaan dengan ulang tahun Kota Negara. Atas dasar ketentuan Peraturan KPU Nomor 62 Tahun 2010, permohonan Bupati Jembrana tersebut tidak dapat dipenuhi mengingat perhitungan tahapan dan jadwal yang dibuat oleh KPU Kabupaten Jembrana telah sesuai dengan ketentuan peraturan, mengingat berakhirnya masa bakti Bupati Jembrana tanggal 16 November 2010.

Selanjutnya, berdasarkan laporan Panwaslu Kabupaten Jembrana diketahui bahwa pada tanggal 27 Januari 2010, KPU Jembrana mengajukan Rencana Anggaran Belanja (RAB) penyelenggaraan Pemilu Kabupatda Kabupaten Jembrana 2010 kepada Bupati Jembrana sebesar Rp 6,3 miliar.<sup>22</sup> Pada saat ini permasalahan mulai muncul. Bupati Jembrana membuat disposisi kepada Kesbangpol Linmas agar melakukan kajian terhadap biaya yang diusulkan oleh KPU. Padahal, kegiatan melakukan kajian seharusnya dilakukan di tingkat perencanaan, bukan pada tahap pelaksanaan. Pada tahap pelaksanaan, tugas Kantor Kesbangpo dan Linmas adalah memfasilitasi keperluan dan kegiatan KPU Jembrana.<sup>23</sup>

Pada akhirnya, Kantor Kesbangpol dan Linmas tetap melakukan kajian. Hasil kajian disampaikan kepada Bupati pada tanggal 16 Februari 2010, di mana berdasarkan kajian terhadap standar harga setempat dari komponen-komponen kebutuhan penyelenggara Pemilu Kabupatda, maka diperoleh angka Rp 5,625 miliar dengan rasionalisasi pengurangan jumlah TPS dari 450 TPS menjadi 402 TPS.

Namun, hasil kajian tersebut tidak disepakati KPU Jembrana karena untuk beberapa komponen KPU Jembrana menggunakan standar harga nasional. Selain itu, hasil kajian itu menurut Ketua KPU Kabupaten Jembrana sangat tidak realistis dan akan mengganggu pelaksanaan Pemilu Kabupatda.<sup>24</sup>

Selanjutnya karena anggaran tidak cair juga, pada tanggal 11 Februari 2010 dilakukan Rapat Dengar Pendapat antara KPU Kabupaten Jembrana, KPU Provinsi Bali, pihak eksekutif, dan DPRD Kabupaten Jembrana. Hasilnya memutuskan bahwa Bupati Jembrana diberikan waktu paling lambat tanggal 18 Februari 2010 untuk mencairkan anggaran sebesar Rp 6,3 miliar (sesuai dengan APBD 2010). Ternyata, sampai dengan tanggal 18 Februari 2010 pemerintah Kabupaten Jembrana belum juga mencairkan anggaran Pemilu Kabupatda. Akhirnya tanggal 19 Februari 2010, KPU Kabupaten Jembrana mencabut SK KPU Nomor 01 Tahun 2010 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010, yang telah disusun oleh KPU Kabupaten Jembrana pada tanggal 28 Januari 2010. Pada saat itu juga KPU Kabupaten Jembrana melalui rapat pleno memutuskan untuk menunda pelaksanaan Pemilu Kabupatda Kabupaten Jembrana sampai batas waktu yang tidak ditentukan Setelah rapat pleno

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Wawancara dengan Kepala Kesbangpol Linmas Jembrana, Bapak Suherman, tanggal 8 November 2011 di kantor Kesbangpol Linmas, lihat juga *ibid.*

<sup>24</sup> Wawancara dengan Ketua KPU Kabupaten Jembrana, tanggal 8 November 2010.

tersebut, KPU Kabupaten Jembrana menghentikan semua kegiatan terkait pelaksanaan PemiluKada Kabupaten Jembrana.<sup>25</sup>

Selanjutnya, berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Panwaslu Kabupaten Jembrana diperoleh informasi bahwa pada tanggal 8 Maret 2010, Bupati Jembrana mengirimkan surat kepada KPU Kabupaten Jembrana melalui surat Nomor 900/147/KBPPM/2010 perihal dana hibah KPU Kabupaten Jembrana yang intinya menyetujui anggaran PemiluKada Kabupaten Jembrana sebesar Rp 6,3 miliar sesuai dengan APBD 2010 dan meminta KPU Kabupaten Jembrana untuk mengusulkan kembali RAB. Setelah menerima surat persetujuan pencairan dana PemiluKada, pada tanggal 9-17 Maret 2010, KPU Kabupaten Jembrana kembali menyusun RAB. Selama bulan April dilakukan koordinasi antara Kepala kantor Kesbangpol Linmas dan Kabag Ekbangsosbud Setda Kabupaten Jembrana dengan KPU Kabupaten Jembrana. Bahkan, KPU Kabupaten Jembrana sempat menunggu pendapat dari KPU Pusat terkait dengan anggaran PemiluKada Kabupaten Jembrana, dan hal tersebut mengakibatkan semakin tertundanya pelaksanaan PemiluKada di Kabupaten Jembrana.

Pada tanggal 1 Juni 2010 akhirnya disepakati materi MoU dan Peraturan Bupati yang diajukan oleh KPU Kabupaten Jembrana dan diagendakan penandatanganannya pada tanggal 3 Juni 2010. Pada tanggal 1 Juni 2010 Bupati sekaligus mengeluarkan Peraturan Bupati Jembrana Nomor 20 Tahun 2010 tentang Pedoman Standar Biaya Umum dalam Rangka Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010.

**Tabel 1**  
**Daftar Besaran Anggaran KPU Kabupaten Jembrana**

No.	Nama	Masa Kerja	Honorarium (Rp)
<b>I.</b>	<b>HONORARIUM</b>		
1.	Ketua KPU	8 bulan	3.600.000,00
2.	Anggota KPU 4 orang	8 bulan	2.700.000,00
3.	Sekretaris KPU	8 bulan	600.000,00
4.	Kasubag 4 orang	8 bulan	500.000,00
5.	Bendahara/Bendahara Pembantu	8 bulan	300.000,00
6.	Pelaksana 8 orang	8 bulan	250.000,00
7.	Tenaga Pendukung/Kontrak	8 bulan	850.000,00
8.	Anggota Pokja:	3 bulan	
	a. Pengarah		- 1.000.000,00
	b. Ketua		- 750.000,00
	c. Sekretaris		- 650.000,00
	d. Anggota (7 orang)		- 750.000,00

<sup>25</sup> Kajian Laporan Nomor: 01/Lap/Panwaslu-Jbr/VI/2010, tidak diterbitkan.

9.	Panitia Pemilih Kecamatan (PPK) - Ketua - Anggota ( 4 orang)		- 1.000.000,00 - 750.000,00
10.	Sekretariat PPK - Sekretaris - Bendahara Pembantu - Anggota (3 orang)		- 400.000,00 - 350.000,00 - 350.000,00
11.	Panitia Pemungutan Suara (PPS) - Ketua - Anggota (2 orang)		- 500.000,00 - 400.000,00
12.	Sekretariat PPS - Sekretaris - Urusan Teknis Penyelenggaraan - Urusan TU Keuangan		- 350.000,00 - 300.000,00 - 300.000,00
13.	Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) - Ketua - Anggota (6 orang)		- 225.000,00 - 200.000,00
14.	Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP)		350.000,00
15.	Panitia Pengadaan Barang dan Jasa (3 paket)		3.000.000,00
<b>II.</b>	<b>UANG LEMBUR</b>		
1.	Anggota KPU dan Sekretariat - Golongan IV - Golongan III - Golongan II - Golongan I		- 13.000,00/jam - 11.000,00/jam - 9.000,00/jam - 7.000,00/jam
2.	PPK dan Sekretariat - Golongan III - Golongan II - Golongan I		- 11.000,00/jam - 9.000,00/jam - 7.000,00/jam
3.	PPS, Sekretariat PPS, Petugas Pemutakhiran Data Pemilih		- 9.000,00/jam
<b>III</b>	<b>PEMBELIAN/PENGADAAN BARANG DAN JASA</b>		
1.	Pencetakan Surat Suara DPT		
2.	Pengadaan Formulir		
3.	Cetak Kartu DPT dan Pemilih Tambahan		
4.	Perlengkapan KPPS/TPS		
5.	Tanda Pengenal		
6.	Stiker		
7.	Gembok Kotak Suara		
8.	Tinta Khusus		
9.	Template Penyandang Cacat		
<b>IV.</b>	<b>BELANJA OPERSIONAL</b>		
1.	Persiapan Pemungutan Suara		
2.	Penerangan/Penyuluhan		
3.	Perjalanan Dinas		

Sumber: Diolah dari Lampiran Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2010.

Untuk Panwaslu, Bupati Jembrana mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 25 Tahun 2010 tentang Pedoman Standar Biaya Umum dalam Rangka Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010.

**Tabel 2**  
**Daftar Besaran Anggaran Panwaslu Kabupaten Jembrana**

No.	Nama	Masa Kerja	Honorarium (Rp)
<b>I.</b>	<b>HONORARIUM</b>		
1.	Ketua Panwaslu	9 bulan	2.500.000,00
2.	Anggota Panwaslu 2 orang	9 bulan	2.000.000,00
3.	Sekretaris		600.000,00
4.	Bendahara/Bendahara Pembantu		500.000,00
5.	Pelaksana		350.000,00
6.	Tenaga Pendukung/Kontrak		850.000,00
7.	Anggota Pokja: - Pengarah - Ketua - Sekretaris - Anggota	3 bulan	- 1.000.000,00 - 750.000,00 - 650.000,00 - 750.000,00
8.	Panwaslu Kecamatan - Ketua - Anggota ( 4 orang)	9 bulan	- 1.000.000,0 - 750.000,00
9.	Sekretariat Panwaslu Kecamatan - Sekretaris - Staf Pelaksana		- 400.000,00 - 300.000,00
10.	Pengawas Pemilu Lapangan (PPL)		400.000,00
11.	Relawan		100.000,00
12.	Advokasi/Fasilitator		600.000,00
<b>II.</b>	<b>UANG LEMBUR</b>		
1.	Uang Lembur Anggota Panwaslu dan Sekretariat - Golongan IV - Golongan III - Golongan II - Golongan I		- 13.000,00/jam - 11.000,00/jam - 9.000,00/jam - 7.000,00/jam
<b>III.</b>	<b>PEMBELIAN/PENGADAAN BARANG DAN JASA</b>		
1.	Sewa Komputer		
2.	Sewa Laptop		
<b>IV.</b>	<b>BELANJA OPERASIONAL</b>		
1.	Perjalanan dinas		

Sumber: Diolah dari Lampiran Peraturan Bupati Jembrana No. 25 Tahun 2010

Selanjutnya KPU mengeluarkan Keputusan KPU Nomor 04 Tahun 2010 tentang Penetapan Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010 yang menyebutkan bahwa pencoblosan akan dilakukan pada tanggal 27 Desember 2010 untuk putaran I sedangkan putaran II dilaksanakan pada tanggal 12 Februari 2011.<sup>26</sup>

## B. Pembahasan

Masalah anggaran dalam Pemilukada di Jembrana telah membuktikan dapat menjadi salah satu penyebab terganggunya proses demokrasi. Pemilukada di Kabupaten Jembrana terganggu akibat terlambatnya proses pencairan anggaran Pemilukada. Bahkan, Bupati Jembrana, I Gede Winasa dilaporkan ke Polda Bali oleh KPU Kabupaten Jembrana dengan indikasi gangguan dan upaya kegagalan Pemilukada di antaranya pencairan anggaran yang tidak tepat.<sup>27</sup> Ketidaktegasan Pemerintah Kabupaten Jembrana soal anggaran Pemilukada akan berdampak buruk terhadap pelaksanaan seluruh tahapan Pemilukada.<sup>28</sup> Akibat pencairan dana yang terlambat, KPU Kabupaten Jembrana gagal melaksanakan Pemilukada pada bulan Agustus 2010. Pencoblosan baru akan dilaksanakan pada tanggal 27 Desember 2010, padahal masa jabatan Bupati Jembrana akan berakhir pada tanggal 15 November 2010. Dengan demikian ketentuan Pasal 86 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa pemungutan suara, pemilihan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum masa jabatan kepala daerah berakhir, tidak dapat dipenuhi. Indikasi lainnya adalah DP 4 (Daftar Pemilih Sementara) tidak diserahkan sesuai tahapan. Dan yang lebih parah lagi, baliho KPU yang berisi sosialisasi tahapan Pemilukada diturunkan paksa dan disamakan dengan papan reklame yang sifatnya komersial.<sup>29</sup>

Ditinjau dari sisi perencanaan anggaran, proses yang dilakukan oleh Pemda, KPU Kabupaten Jembrana dan Panwaslu Kabupaten Jembrana telah dilakukan secara tepat. Pelibatan para *stakeholder* juga telah tepat. Setiap pihak yang berkepentingan diminta untuk menyusun kebutuhan anggaran. Sebagai pihak pelaksana, KPU Kabupaten Jembrana dan Panwaslu Kabupaten Jembrana merupakan pihak yang tepat. KPU dan Panwaslu juga telah melakukan koordinasi dengan pihak-pihak yang tepat baik di tingkat provinsi maupun pusat.

<sup>26</sup> Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Jembrana Nomor: 04 Tahun 2010 tentang Penetapan Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010.

<sup>27</sup> "KPU Laporkan Bupati Jembrana ke Polisi", <http://regional.kompas.com/read/2010/08/06/1646414/KPU.Laporkan.Bupati.Jembrana.ke.Polisi>, diakses tanggal 15 Oktober 2010.

<sup>28</sup> "Pilkada Jembrana Terancam Ditunda", <http://beritabali.com/index.php?reg=&kat=&s=news&id=201002110001>, diakses tanggal 15 Oktober 2010.

<sup>29</sup> Wawancara dengan Ketua KPU Kabupaten Jembrana, tanggal 8 November 2010.

Pemahaman dan penguasaan terhadap materi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai anggaran dalam pelaksanaan Pemilukada juga cukup dimiliki, sehingga berdampak pada cepatnya proses penyusunan anggaran di masing-masing lembaga. Dari sisi waktu, tiga bulan adalah waktu yang memungkinkan bagi KPU Kabupaten Jembrana dan Panwaslu untuk melakukan pengkajian. Selain pengkajian yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Jembrana dan Panwaslu Kabupaten Jembrana, Pemda juga melakukan kajian. Hal ini dimaksudkan agar tercipta efisiensi anggaran dan pembahasan anggaran di DPRD yang lebih cepat karena alasan yang rasional. Namun, disesalkan bahwa pelibatan publik tidak dilakukan dalam tahap ini. Padahal, partisipasi publik seharusnya sudah dilakukan sejak tahap awal ketika sebuah kebijakan dibuat.<sup>30</sup> Hal ini dimaksudkan agar publik mengetahui setiap rupiah yang dialokasikan oleh pemerintah khususnya terkait dengan rencana kegiatan Pemilukada. Dengan demikian anggaran yang dialokasikan nantinya dapat dilaksanakan dengan baik karena juga mendapat dukungan dari masyarakat.

Prinsip partisipasi masyarakat sebagai salah satu prinsip yang mendasari perencanaan anggaran juga tidak terlihat di DPRD. Proses pembahasan anggaran di DPRD sekalipun dinyatakan telah dilakukan secara terbuka, namun keterbukaannya tidak dapat merangsang ruang partisipasi bagi publik karena ketiadaan informasi dari pihak DPRD. Namun, dari sisi kajian, DPRD juga tampaknya melakukan kajian namun hanya berdasarkan *feeling* semata, tanpa melakukan kajian yang sesungguhnya (seperti dibantu oleh para pakar misalnya). Sekalipun demikian, pembahasan selama 11 kali cukup efektif untuk menghasilkan sebuah kesepakatan anggaran yang dapat diterima oleh seluruh pihak.

Permasalahan anggaran Pemilukada di Kabupaten Jembrana yang muncul pada saat proses pencairan anggaran akan dilakukan memperlihatkan bahwa peran eksekutif, yaitu Bupati, dalam hal pencairan anggaran sangat besar. Dalam kasus di Kabupaten Jembrana, Bupati Jembrana terkesan menghambat proses tahapan Pemilukada. Hal ini dapat dilihat dari tiga hal, *pertama*, ketika Bupati meminta penundaan pelaksanaan Pemilukada dari tanggal 26 Agustus 2010 menjadi 20 September 2010 dengan alasan pada bulan Agustus merupakan ulang tahun Kota Negara. *Kedua*, Bupati mengajukan gugatan ke MK untuk menggunakan sistem *e-voting*, padahal pada waktu pembahasan anggaran Pemilukada dengan KPU Kabupaten Jembrana, ide menggunakan sistem *e-voting* tidak pernah disampaikan, sehingga dalam pembahasan anggaran yang dibahas adalah anggaran Pemilukada dengan sistem konvensional. *Ketiga*, ketika anggaran sudah disetujui oleh DPRD, Bupati Jembrana melalui Kantor

---

<sup>30</sup> Lihat Model Demokratis dalam pembuatan kebijakan dalam Riant Nugroho D, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Penerbit PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta, 2003, hal. 126.

Kesbangpol Linmas ditugaskan untuk melakukan kajian kembali terhadap anggaran yang sudah disetujui tersebut, dengan alasan perlunya menekankan pada prinsip efisiensi anggaran.

Peran eksekutif yang besar dalam bidang anggaran memang dijamin oleh UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam Pasal 6 disebutkan bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Namun, kekuasaan mengelola keuangan daerah tersebut, berdasarkan Pasal 7 masih dalam undang-undang yang sama, harus digunakan untuk tujuan bernegara, yang salah satunya adalah melaksanakan Pemilukada untuk memilih kepala daerah yang dapat memimpin pemerintahan suatu daerah.

Dalam teori kebijakan publik, kebijakan yang dituangkan dalam tulisan formal berupa peraturan perundang-undangan merupakan salah satu jenis kebijakan publik.<sup>31</sup> Namun demikian, dalam kasus pencairan anggaran Pemilukada Jembrana, seharusnya bupati menjalankan keputusan bersama antara DPRD dan Bupati yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2009 (Lembaran Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2009 Nomor 04, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 04) yang selanjutnya diubah menjadi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jembrana dengan mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 44 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jembrana Tahun Anggaran 2010 yang diperbaharui dengan Peraturan Bupati Jembrana Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jembrana Tahun Anggaran 2010 (Berita Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2009 Nomor 114). Peraturan ini dimaksudkan sebagai pelaksana dari Perda Nomor 4 Tahun 2009. Sampai di sini, kebijakan telah dilaksanakan dengan baik. Namun, ketika Bupati mengeluarkan kebijakan tidak tertulis untuk melakukan kajian kembali terhadap RAB yang diajukan oleh KPU, disinilah letak masalahnya. Sebab, kajian harus sudah selesai pada tingkat perencanaan. Pada tahap pelaksanaan, ada kesan bupati ingin mewujudkan konsep NPM, yaitu mengharapkan dengan kajian yang dilakukan akan dapat ditemukan alternatif cara-cara pelayanan publik berdasarkan perspektif ekonomi sehingga dapat ditingkatkan produktivitas.<sup>32</sup> Namun keinginan itu salah waktu.

Dalam perspektif ilmu administrasi kajian sudah selesai dilakukan pada waktu perencanaan dibuat. Pada tahap implementasi, kontrol yang lebih berperan,

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, hal. 54-62.

<sup>32</sup> Miftah Thoha, *op.cit.*, hal. 75.

baik oleh DPRD, Inspektorat, BPK atau BPKP. Dengan demikian, hasil kontrol yang selanjutnya akan dipergunakan sebagai evaluasi dalam kebijakan anggaran Pemilukada berikutnya.

Ditinjau dari prinsip akuntabilitas, dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran tidak terlihat akuntabilitas para pemangku kepentingan kepada publik. Pada tahap perencanaan, publik tidak mengetahui secara pasti berapa anggaran yang dialokasikan untuk Pemilukada. Hal ini dapat dilihat dari Perda Kabupaten Jembrana maupun Peraturan Bupati Jembrana terkait dengan APBD Kabupaten Jembrana yang tidak secara tegas memuat mengenai anggaran Pemilukada dalam satu pos tersendiri. Dalam pelaksanaan anggaran, publik dibuat bingung dengan lahirnya berbagai keputusan baik yang dikeluarkan oleh KPU Kabupaten Jembrana maupun Bupati. Apalagi KPU Kabupaten Jembrana telah melakukan kegiatan pendaftaran pemantau dan pembentukan Panitia *Ad Hoc* (PPK, PPS, Panwas Kecamatan, dan Panwas Kabupaten) pada tanggal 28 Januari 2010, yang harus dibatalkan 19 Februari 2010. Kondisi ini memperlihatkan bahwa Bupati Jembrana tidak dapat mempertanggungjawabkan keputusan mengenai anggaran Pemilukada yang telah disepakati dan dituangkan ke dalam Perda Nomor 4 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jembrana dan diubah dengan Perda Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jembrana.

Jika dicermati prinsip *reinventing government*, yaitu pada prinsip ke-5, pemerintah berorientasi pada hasil, sesungguhnya Bupati Jembrana harus mengubah fokus dari *input* menjadi akuntabilitas pada keluaran (*output*) atau hasil. Bahkan, dengan prinsip ini seharusnya KPU Kabupaten Jembrana diberikan keleluasaan untuk melaksanakan anggaran belanjanya tanpa harus diikat dengan berbagai peraturan, asalkan Pemilukada dapat berlangsung dengan tepat waktu dan demokratis. Dalam kasus Kabupaten Jembrana, Bupati Jembrana memang terkesan mencari-cari alasan, bahkan hasil kajian yang dilakukan oleh bupati dengan memangkas TPS justru melanggar hukum karena akan mempengaruhi lokasi pemilih pada satu daerah pemilihan dan jumlah pemilih dalam 1 TPS yang sudah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dikaitkan dengan prinsip *value for money*, yaitu bagaimana proses penganggaran tersebut memenuhi prinsip ekonomis, efisiensi dan efektifitas, tentunya dalam rangka menerapkan prinsip inilah kajian dilakukan pada tahap perencanaan. Pada tahap pelaksanaan, prinsip ekonomis, efisiensi dan efektifitas dilakukan dengan teknik-teknik pemilihan dan penggunaan sumber daya agar mendapat jumlah dan kualitas pada harga yang wajar (misalnya dengan tender atau penunjukan langsung yang tepat) dan capaian target atau tujuan untuk kepentingan publik. Sehingga, tanggung jawab pelaksanaan prinsip tersebut ada pada pelaksana anggaran, dalam hal ini KPU Kabupaten Jembrana, bukan Bupati Jembrana.

Standar biaya umum yang dikeluarkan oleh Bupati Jembrana untuk menerapkan prinsip ekonomis juga merupakan masalah tersendiri. Karena, KPU Kabupaten Jembrana dan Panwaslu Kabupaten Jembrana berpedoman kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2007 jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2009, dimana tidak dibedakan antara PNS dan Non PNS sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Bupati Jembrana Nomor 5 Tahun 2010 tentang Pedoman Standar Biaya Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010. Apabila Bupati ingin mengatur mengenai standar biaya, maka seharusnya standar biaya tersebut harus sudah dibuat sebelum RKB diajukan oleh masing-masing pihak (KPU Kabupaten Jembrana dan Panwaslu Kabupaten Jembrana).

Dari Lampiran Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2010 (lihat tabel 1) dan Peraturan Bupati Nomor 25 Tahun 2010 (lihat tabel 2), terlihat lebih banyak mengalokasikan anggaran untuk pembayaran honorarium dan biaya perjalanan dinas dibandingkan untuk penguji kegiatan (di Panwaslu hanya dianggarkan untuk penyewaan komputer dan laptop saja). Hal tersebut mengindikasikan bahwa Pemerintah Daerah memang kurang menunjang kegiatan Panwaslu.

### **III. Kesimpulan dan Rekomendasi**

#### **A. Kesimpulan**

Penelitian ini menyimpulkan bahwa *pertama*, proses perencanaan anggaran Pemilukada di Kabupaten Jembrana telah dilakukan dengan melibatkan *stakeholder* yang tepat yaitu pemerintah daerah, KPU Kabupaten Jembrana, Panwalu Kabupaten Jembrana, dan DPRD. Dalam perencanaan anggaran juga telah diberikan waktu yang memadai untuk melakukan pengkajian. Namun tidak ada partisipasi publik dalam proses pembahasan anggaran baik di eksekutif maupun di DPRD. Sekalipun DPRD mengatakan bahwa proses pembahasan anggaran di DPRD terbuka, namun diakui oleh anggota DPRD bahwa masyarakat tidak memantau proses pembahasan anggaran di DPRD. *Kedua*, prinsip akuntabilitas tidak diperhatikan baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan anggaran. *Ketiga*, prinsip *value for money* terkesan ingin diterapkan oleh Bupati Jembrana namun tidak tepat, karena sesungguhnya yang seharusnya menerapkan prinsip tersebut adalah KPU Kabupaten Jembrana. *Keempat*, dalam pelaksanaan anggaran, proses pencairan anggaran merupakan tahapan yang harus dilalui. Peran Bupati Jembrana dalam Pemilukada Kabupaten Jembrana lebih besar dalam proses pencairan anggaran. Bupati dapat menjadi penentu cepat atau lambatnya sebuah anggaran dicairkan. Indikasi bahwa Bupati berperan sangat besar dapat dilihat dari tiga hal, pertama, ketika Bupati meminta penundaan pelaksanaan Pemilukada dari tanggal 26 Agustus 2010 menjadi 20

September 2010 dengan tiga alasan yaitu (1) pada bulan Agustus merupakan ulang tahun Kota Negara; (2) Bupati mengajukan gugatan ke MK untuk menggunakan sistem *e-voting*, padahal pada waktu pembahasan anggaran Pemilukada dengan KPU Kabupaten Jembrana, ide tersebut tidak pernah disampaikan, sehingga dalam pembahasan anggaran, diajukan anggaran dengan sistem konvensional; dan (3) ketika anggaran sudah disetujui oleh DPRD, pihak eksekutif melalui Kantor Kesbangpol Linmas ditugaskan untuk melakukan kajian kembali terhadap anggaran yang sudah disetujui tersebut, dengan maksud menekankan pada prinsip efisiensi anggaran. *Kelima*, ditinjau dari besaran anggaran dan peruntukannya, penelitian ini menyimpulkan bahwa Pemerintah Daerah kurang mendukung pelaksanaan kegiatan Panwaslu.

## B. Rekomendasi

Melihat kondisi di Kabupaten Jembrana, penelitian ini merekomendasikan untuk *pertama*, menempatkan anggaran Pemilukada dalam APBN. Dengan demikian, intervensi kepala daerah dalam proses pencairan anggaran Pemilukada dapat dihindari. Terkait dengan standar biaya yang berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lainnya, Kementerian Keuangan dapat membuat standar biaya nasional dan standar biaya daerah dengan pembagian zona. Atas perhitungan inilah kemudian dialokasikan anggaran untuk masing-masing daerah yang akan melaksanakan Pemilukada. Apalagi, Pemerintah Pusat sudah dapat mengetahui daerah-daerah mana saja yang akan melakukan tahapan Pemilukada dalam satu tahun.

Kedua, dalam hal alokasi anggaran Pemilukada masih ditempatkan dalam APBD, Pemerintah Pusat tidak perlu mengatur mengenai kegiatan yang dapat dan yang tidak dapat didanai dalam kegiatan Pemilukada. Hal tersebut bisa diserahkan saja kepada daerah masing-masing, sepanjang berbasis kinerja. Dengan demikian, daerah dapat secara leluasa mengatur anggaran sesuai dengan kebutuhannya. Sebab, lain daerah tentu akan lain persoalan dan kebutuhannya. Penekanan pada efisiensi sudah dapat dilakukan pada saat perencanaan anggaran dilakukan. Dalam perencanaan anggaran, publik harus sudah dilibatkan, terutama dalam forum Musrenbang. Selanjutnya apabila anggaran sudah disahkan untuk dilaksanakan, fungsi pengawasan yang harus lebih diperketat baik oleh inspektorat, DPRD, maupun BPK/BPKP. Selain fungsi pengawasan oleh institusi negara, pengawasan dari masyarakat juga diperlukan. Peran *civil society* atau LSM dalam pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran akan dapat meminimalkan penyimpangan, baik terhadap kebocoran anggaran maupun terhadap intervensi politik.

## DAFTAR PUSTAKA

Janet V. Denhardt et.al., *The New Public Service*, M.E. Sharpe, Armonk, New York, 2003.

Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.

Panwaslu Kabupaten Jembrana, *Kajian Laporan Nomor: 01/Lap/Panwaslu-Jbr/VI/2010*, tidak diterbitkan.

Prayudi et al, *Laporan Penelitian tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah Bupati/Walikota di Provinsi Riau*, belum diterbitkan, Jakarta, 2010.

*Profil Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010*, Pemda Kabupaten Jembrana, 2010.

Riant Nugroho D, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Penerbit PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta, 2003.

Sony Yuwono et al, *Penganggaran Sektor Publik*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005

Topo Santoso, Topo Santoso, et.al., *Penegakan Hukum Pemilu : Praktek Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009 – 2014*, USAID-DRSP-Perludem, Jakarta.

Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah Politik Lokal & Beberapa Isu Terseleksi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.

Waluyo, *Manajemen Publik (Konsep, Aplikasi dan Implementasinya dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*, Mandar Maju, Bandung, 2007.

### **Sumber media online:**

"Anggaran Pilukada Diusulkan dari APBN", <http://news.fajar.co.id/read/104973/anggaran-pelukada-diusulkan-dari-apbn>, diakses tanggal 15 Oktober 2010.

"Dana Seret, Pilkada di Maluku Utara Tak Bisa Serentak", <http://bataviase.co.id/node/125389>, diakses tanggal 15 Oktober 2010

"KPU Laporkan Bupati Jembrana ke Polisi", <http://regional.kompas.com/read/2010/08/061646414/KPU.Laporkan.Bupati.Jembrana.ke.Polisi>, diakses tanggal 15 Oktober 2010.

"Pilkada Jembrana Terancam Ditunda", <http://beritabali.com/index.php?reg=&kat=&s=news&id=201002110001>, diakses tanggal 15 Oktober 2010.

### **Peraturan Perundang-undangan:**

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Jembrana Nomor: 04 Tahun 2010 tentang Penetapan Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan

Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2010.

Kronologis Pencabutan Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Jembrana Nomor 01 Tahun 2010 dan Penetapan Surat Keputusan KPU Jembrana Nomor 04 Tahun 2010, tidak diterbitkan.

Pemerintah Kabupaten Jembrana, *Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jembrana Tahun Anggaran 2010*, tanpa tahun penerbit.

**PEMILIHAN GUBERNUR SECARA DEMOKRATIS:  
STUDI TERHADAP GAGASAN DIPILIH KEMBALI OLEH DPRD  
DI PROVINSI BENGKULU**

*Indra Pahlevi<sup>1</sup>*

**Abstract**

*Pemilukada (direct elections of governors, majors and regents) is a result of democratization at the local level, particularly in the regions with two levels of autonomy, namely at province and municipality levels. Democratization however causes conflict of hierarchy between governor as head of province and majors or regents as heads of municipalities. In hierarchical context, the regents or majors are supposedly subordination of governor who represents the interest of central government in the regions. Due to the reason that the two sorts of leaders of the lower levels are directly elected through general elections, they argue that they have legitimacy for their authority that cannot be undermined by the Governor. That is why the direct elections of governors are questioned because of the new governors' worsening relations with the major and regents in many regions. To avoid communal conflicts and to save state budget, there is an aspiration to give back DPRD (provincial level parliaments) their right to elect governors. The writer is of the opinion that that is not the right solution for the problem, and an important thing is that how the country can push democratization at local level.*

*Keywords: Local Political Leader Election, Democracy, Local Government*

*Pemilukada merupakan praktek demokrasi di tingkat lokal. Terdapat dua jenis daerah otonom yaitu provinsi yang dipimpin gubernur dan kabupaten/kota yang dipimpin bupati/walikota. Dalam konteks hirarki pemerintahan, bupati/walikota adalah "bawahan" gubernur yang juga merupakan wakil Pemerintah di daerah. Namun, kedua pemimpin di tingkat lokal tersebut dipilih*

---

<sup>1</sup> Peneliti Madya Bidang Politik dan Pemerintahan Indonesia pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, Jakarta, email : [indralevi@yahoo.com](mailto:indralevi@yahoo.com).

*langsung dan para bupati/walikota merasa punya legitimasi, oleh karena itu gubernur tidak berhak memerintah. Tetapi gubernur juga memiliki kewenangan dalam konteks koordinasi di wilayahnya. Akibatnya, terdapat gagasan gubernur kembali dipilih DPRD agar tidak muncul potensi konflik horisontal dan besarnya anggaran. Namun hal itu tidaklah pas jika menjadi alasan. Yang terpenting adalah meningkatkan kualitas demokrasi di tingkat lokal.*

*Kata Kunci: Pemilukada, Demokratis, Pemerintahan Daerah*

## **I. Pendahuluan**

### **A. Latar Belakang**

Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Kedua Tahun 2000 menyatakan bahwa "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*"<sup>2</sup> Pada proses pembahasan perubahan UUD 1945 oleh MPR, penyebutan kata "*secara demokratis*" sebagai bentuk akomodasi terhadap masih dipilihnya kepala daerah oleh DPRD baik gubernur, bupati, maupun walikota, sehingga tidak secara otomatis dimaknai sebagai "pemilihan secara langsung", meskipun bisa juga dimaknai sebagai "pemilihan secara langsung". Selain itu disadari juga bahwa pemilihan kepala daerah bukan rezim pemilu sebagaimana niatan asli (*original intent*) dari perumus UUD 1945, tetapi masuk ke dalam rezim Pemerintahan Daerah.<sup>3</sup>

Perkembangan yang terjadi adalah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) dipilih secara langsung berdasarkan ketentuan Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang secara lengkap berbunyi "*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil*". Makna

<sup>2</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Setjen MPR RI, Jakarta, 2002.

<sup>3</sup> Perdebatan konstitusional masuknya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ke dalam rezim pemilu terjadi dalam proses pembahasan RUU tentang Penyelenggara Pemilu di Pansus DPR RI tahun 2007. Hal ini terkait dengan *original intent* (niat asli) dan keberadaan Pasal 18 ayat (4) dibandingkan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Salah satu yang menyatakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah bukan rezim pemilu adalah Patrialis Akbar yang menjadi anggota Pansus sekaligus yang ikut membahas amandemen UUD 1945 oleh MPR. Lihat Risalah Rapat Pembahasan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Sekretariat Pansus, 2007, tidak dipublikasikan.