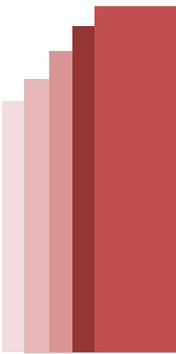


Naskah Rekomendasi

KEBIJAKAN ANGGARAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH EFISIEN DAN DEMOKRATIS



Disusun oleh:

**SEKNAS
FITRA**

DAFTAR ISI

PENGANTAR

Ringkasan Eksekutif.....	6
Konteks dan Tujuan Studi.....	7
Metodologi dan Daerah Penelitian.....	7

TEMUAN STUDI

I. Gambaran Pembiayaan Pemilu Kada	9
II. Politik Anggaran Pemilukada	11
A. Pengaruh Incumbent dalam Politik Anggaran Pemilu Kada.....	11
B. Lemahnya Pengawasan	13
C. Tahapan Pemilukada tidak Selaras dengan Mekanisme Penganggaran.....	14
III. Dampak Pembiayaan Pemilu Kada terhadap Pelayanan Publik	15
A. Mengurangi Belanja Pendidikan dan Kesehatan	15
B. Potensi Ketidakefisienan (Pemborosan) Anggaran	17

REKOMENDASI

I. Efisiensi Pembiayaan Pemilu Kada.....	20
II. Pengalihan Beban Biaya Pemilu Kada Pada APBN	22

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Daerah Penelitian	8
Tabel 2. Perbedaan antara Tahapan Pemilu Kada dengan Siklus Penganggaran	14
Tabel 3. Proporsi Belanja Barang Pemilu Kada.....	19
Tabel 4. Usulan Perubahan Undang-undang.....	23

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1. Gambaran Anggaran Pemilu Kada	9
Grafik 2. Hubungan Unit Cost & DPT	10
Grafik 3. Anggaran Pemilu Kada Provinsi	10
Grafik 4. Bantuan Sosial Pada Tahun Pemilu Kada	12
Grafik 5. Belanja Langsung Pada Tahun Pemilu Kada	16
Grafik 6. Trend Belanja Langsung Pendidikan dan Kesehatan Pada Tahun Pemilu Kada	16
Grafik 7. Belanja KPUD Menurut Jenis	17
Grafik 8. Unit Cost % Pemilih Per TPS	18
Grafik 9. Unit Cost & Jumlah Pokja	18
Grafik 10. Simulasi Penghematan Pemilu Kada	21

DAFTAR ISTILAH DAN SINGKATAN

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Belanja Langsung	: Belanja yang terkait program dan kegiatan
DAK	: Dana Alokasi Khusus
DAU	: Dana Alokasi Umum
DBH	: Dana Bagi Hasil
DPA	: Dokumen Pelaksanaan Anggaran
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPT	: Daftar Pemilih Tetap
Gakumdu	: Penegakan Hukum Terpadu
Kapasitas Fiskal	: Kemampuan keuangan daerah, dihitung dari PAD ditambah DBH
KPPS	: Kelompok Kerja Pemungutan Suara
KPUD	: Komisi Pemilihan Umum Daerah
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
Panwas	: Panitia Pengawasan Pemilu Kada
Pemilu Kada	: Pemilihan Umum Kepala Daerah
PokJa	: Kelompok Kerja
PPKD	: Pejabat Pengelola Keuangan Daerah
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
Ruang Fiskal	: Sejumlah anggaran yang dapat digunakan untuk prioritas pembangunan
Satker	: Satuan Kerja
Seknas FITRA	: Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
TPS	: Tempat Pemungutan Suara
Unit Cost	: Harga Satuan penyelenggaraan Pemilu Kada per DPT. Diperoleh dari total biaya Pemilu Kada dibagi jumlah DPT

PENGANTAR

Ringkasan Eksekutif

Studi Seknas FITRA menemukan dua permasalahan utama terkait pembiayaan Pemilu Kada, yaitu masih tingginya tingkat dan potensi pemborosan dan maraknya permasalahan politik dan politisasi anggaran. Penelitian ini menemukan data bahwa besarnya biaya penyelenggaraan Pemilu Kada bervariasi di daerah dan dipengaruhi oleh beberapa hal. Bagi daerah yang kemampuan fiskalnya rendah, kewajiban membiayai Pemilu Kada ternyata mengurangi belanja pelayanan publik lainnya, dalam hal ini belanja urusan pendidikan dan kesehatan. Hal ini tidak lepas dari masih banyaknya pembiayaan ganda dan kurang efektifnya pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Pemilu Kada sehingga menyebabkan pemborosan anggaran.

Studi ini menemukan bahwa pembiayaan Pemilu Kada melalui APBD memberikan peluang yang besar bagi aktor di daerah untuk melakukan politik dan politisasi anggaran. Calon yang tengah memegang kekuasaan eksekutif pemerintahan daerah yang ikut bertarung dalam pemilihan (*incumbent*), dapat menggunakan instrumen anggaran Pemilu Kada untuk memperkuat posisi tawar politiknya. Ada dugaan bahwa program-program kegiatan di daerah digunakan oleh *incumbent* untuk lebih mempopulerkan dirinya kembali kepada masyarakat. Program-program kegiatan kunjungan ke petani, nelayan dan kelompok masyarakat lainnya tiba-tiba banyak dilakukan menjelang kegiatan Pemilu Kada.

Terkait dengan politisasi anggaran di atas, temuan FITRA di 14 daerah studi menunjukkan bahwa pada saat tahapan Pemilu Kada mulai berjalan, banyak daerah yang belum mengalokasikan anggaran penyelenggaraannya. Alasannya antara lain adalah daerah tidak memiliki anggaran tambahan untuk membiayai Pemilu Kada. Selain itu banyak daerah yang belum menetapkan APBD ketika tahapan Pemilu Kada dimulai. Tidak sinkronnya tahapan Pemilu Kada dengan mekanisme penganggaran daerah berimplikasi pada lemahnya proses pengawasan Pemilu Kada itu sendiri. Semua ini juga terkait dari masih banyaknya permasalahan terkait dengan regulasi pelaksanaan Pemilu Kada.

Oleh karena itu Seknas FITRA merekomendasikan agar pembiayaan Pemilu Kada diambil dari APBN dapat menghindari tumpang tindih pembiayaan, menghindari berkurangnya belanja publik daerah, dan adanya *unit cost* yang terstandarisasi untuk semua daerah untuk meminimalisir politisasi anggaran oleh aktor politik lokal yang terlibat langsung dengan pelaksanaan Pemilu Kada. Mekanisme pembiayaan dari APBN dapat mengikuti pembiayaan Pilpres, dengan mengalokasikan anggaran pada Satuan Kerja KPUD yang menyelenggarakan Pemilu Kada. Selain itu rekomendasi-rekomendasi praktis mulai dari standarisasi pembiayaan, pembatasan kelompok kerja, optimalisasi petugas dan jumlah DPT di setiap TPS, pembentukan dana cadangan, serta

pelaksanaan pemilu serentak juga diajukan untuk mendorong efisiensi pembiayaan Pemilu Kada.

Konteks dan Tujuan Studi

Pemilihan kepala daerah (Pemilu Kada) merupakan momentum penting bagi rakyat untuk berkesempatan memilih pemimpin yang mereka pandang tepat untuk membawa perbaikan dirinya. Oleh karena itu perbaikan kualitas penyelenggaraan menjadi kebutuhan penting untuk menjaga kepercayaan publik terhadap hasil Pemilu Kada. Salah satu faktor kunci yang menentukan baik buruknya kualitas suatu Pemilu Kada adalah pembiayaan. Pengalaman menyelenggarakan Pemilu 2004 dan 2009 menunjukkan bahwa pengelolaan anggaran yang buruk berimplikasi negatif pada kualitas serta tingkat kepercayaan publik terhadap hasil Pemilu tersebut.

Fakta yang saat ini tidak dapat dibantah adalah besarnya biaya pemilihan kepala daerah secara langsung. Fakta ini melahirkan serangan balik terhadap proses demokrasi itu sendiri dimana pasca Pemilu nasional 2009 pembiayaan Pemilu Kada ini mulai mencuat sebagai persoalan baru. Salah satunya adalah munculnya wacana agar pemilihan gubernur dikembalikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) demi mengurangi biaya Pemilu Kada

Atas latar belakang inilah FITRA mengadakan studi terkait dengan pembiayaan penyelenggaraan Pemilu Kada untuk mencari solusi yang dapat membantu pengurangan pembiayaan Pemilu Kada tanpa mengorbankan demokrasi langsung dan mengurangi kualitas dari proses tersebut. Secara umum, studi ini bertujuan untuk:

1. Memperoleh gambaran umum terkait dengan pembiayaan Pemilu Kada
2. Mengidentifikasi persoalan-persoalan utama terkait dengan anggaran Pemilu Kada
3. Memberikan rekomendasi praktis bagi para pengambil kebijakan untuk perbaikan pengelolaan anggaran Pemilu Kada.

Metodologi dan Daerah Penelitian

Metode penelitian ini bersifat kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam dan kelompok diskusi terfokus dengan pihak-pihak yang terkait penyelenggaraan Pemilu Kada seperti DPRD, KPUD, Panwas, media massa, LSM dan partai politik, serta studi dokumentasi, khususnya dokumen anggaran seperti APBD dan DPA KPUD dan Panwas. Penelitian yang dilakukan selama empat bulan ini berlokasi di 14 daerah baik di tingkat Propinsi maupun Kabupaten/Kota. Untuk meningkatkan kualitas representasi, daerah-daerah yang terpilih harus memiliki variasi dari beberapa aspek yang berpengaruh dan terkait langsung dengan hal-hal yang diteliti. Beberapa kriteria yang dipergunakan dalam menentukan lokasi penelitian adalah: kemampuan fiskal daerah, keikutsertaan *incumbent*, pelaksanaannya secara serentak atau tidak, terjadi dua putaran atau tidak, serta ketersediaan peneliti lokal.

Tabel 1 dibawah ini menunjukkan variable-variable tersebut untuk setiap daerah penelitian.

Tabel 1. Daerah Penelitian

No	Nama Daerah	Tanggal Pemilu Kada	Variabel			
			Kapasitas Fiskal	Ada tidaknya kandidat incumbent	Dilaksanakan secara serentak atau tidak	Terjadi 2 putaran atau tidak
1	Kota Medan	12 Mei	Rendah	Tidak ada	Tidak	Ya
2	Kab. Kebumen	Mei 2010	Rendah	Ada	Tidak	Ya
3	Kab. Bandung	29 Agustus	Rendah	Ada	Tidak	Tidak
4	Kab. Sidoarjo	25 Juli	Rendah	Tidak ada	Tidak	Tidak
5	Kab. Lombok Utara	7 Juni	Rendah	Ada	Ya	Tidak
6	Kota Solok	30 Juni	Tinggi	Ada	Ya	Tidak
7	Kab. Sumba Timur	Juni	Rendah	Ada	Tidak	Tidak
8	Kota Manado	3 Agustus	Tinggi	Ada	Ya	Tidak
9	Kab. Bengkalis	3 Juni	Tinggi	Ada	Tidak	Tidak
10	Kab. Ogan Ilir	5 Juni	Sedang	Ada	Ya	Tidak
11	Kota Surabaya	2 Juni	Sedang	Ada	Tidak	Tidak
12	Prop. Sumbar	30 Juni	Sedang	Ada	Ya	Tidak
13	Prop. Kalteng	Juni	Sedang	Ada	Tidak	Tidak
14	Prop. Sulut	3 Agustus	Sedang	Ada	Ya	Tidak

Laporan ini dibagi menjadi tiga bagian utama. Bagian pertama memberikan gambaran umum terkait pembiayaan Pemilu Kada. Bagian kedua berisi temuan tentang politik dan politisasi anggaran yang terjadi di daerah penelitian. Bagian ketiga adalah dampak dari pembiayaan Pemilu Kada pada pelayanan publik. Pada bagian akhir dari laporan ini terdapat rekomendasi-rekomendasi FITRA untuk dipertimbangkan para pembuat kebijakan untuk perbaikan kualitas Pemilu Kada ke depan.

TEMUAN-TEMUAN STUDI

I. Gambaran Pembiayaan Pemilu Kada

Keterbatasan ruang fiskal merupakan persoalan terkini desentralisasi fiskal di daerah. Seperti di ketahui, sebagian besar daerah, memiliki ketergantungan terhadap dana perimbangan dari pusat. Rata-rata 70% sumber pembiayaan APBD berasal dari dana perimbangan. Komponen dana perimbangan, seperti Dana Alokasi Umum dialokasikan untuk belanja pegawai dan Dana Alokasi Khusus telah ditetapkan peruntukannya. Praktis, ruang fiskal daerah atau keleluasaan daerah dalam mengalokasikan anggarannya, berasal dari Dana Bagi Hasil (DBH) Pajak dan Bukan Pajak, serta Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sementara daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam melimpah dan daerah perkotaan, umumnya memiliki ruang fiskal yang lebih luas.

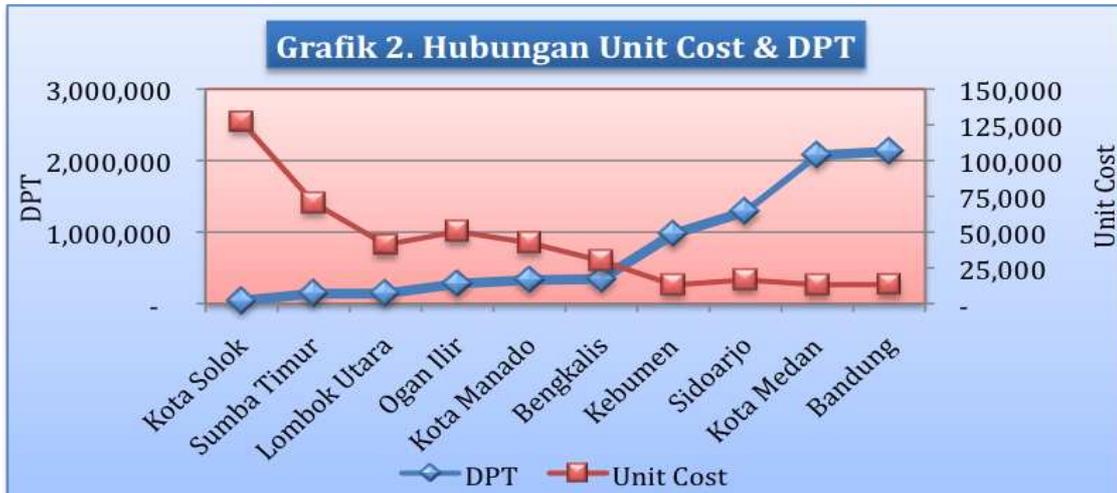
Keterbatasan ruang fiskal daerah, membuat terbatasnya pendanaan bagi daerah untuk memprioritaskan pembangunan. Pembiayaan Pemilu Kada praktis mengurangi ruang fiskal yang berasal dari PAD dan DBH.



Grafik 1 (Gambaran Anggaran Pemilu Kada) khususnya yang dialokasikan pada KPUD, menunjukkan anggaran Pemilu Kada pada Kabupaten/Kota untuk satu kali putaran berkisar antara Rp. 5 miliar – Rp. 28 Miliar. Besarnya anggaran dipengaruhi oleh jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) dan kondisi geografis. Sementara pada tingkat propinsi anggaran PemiluKada antara Rp. 60 miliar – Rp. 78 miliar. Bagi daerah yang memiliki kemampuan fiskal terbatas, beban penyalenggaraan Pemilu Kada dapat menguras sumber pembiayaan lain.

Makin besar DPT dalam Pemilu Kada, makin rendah unit cost anggaran Pemilu Kada. Kabupaten Bandung, Sidoarjo, Kebumen, dan Kota Medan yang memiliki DPT besar, mencatat *unit cost* yang jauh lebih rendah dibandingkan daerah lain. Sebaliknya, Solok, Sumba Timur, dan Lombok Utara, dengan DPT yang kecil memiliki *unit cost* lebih tinggi. Grafik 2 (“Hubungan Unit Cost dan DPT”) menggambarkan bahwa *unit cost* anggaran

Pemilu Kada juga dipengaruhi oleh jumlah pemilih yang tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT).



Pemilu Kada serentak dapat menghemat belanja Pemilu Kada di tingkat provinsi dengan pola pendanaan tertentu **sharing dan tidak terjadi pembebanan biaya ganda**. Dari tiga provinsi (Sumatera Barat, Sulawesi Utara, Kalimantan Tengah) yang diteliti, hanya Provinsi Sumatera Barat yang memiliki *unit cost* di bawah standar *unit cost* Pilpres bahkan di bawah rata-rata *unit cost* Pemilu Kada, seperti digambarkan Grafik 3. (Anggaran Pemilu Kada Provinsi).



Dalam konteks ini, penyelenggaraan Pemilu Kada yang dilakukan secara serentak terkesan menjadi lebih murah dibandingkan dengan provinsi lain. Hal ini disebabkan oleh dua faktor:

- *Pertama*; Sumatera Barat menyelenggarakan Pemilu Kada serentak di lebih banyak kabupaten/kota dibandingkan dengan Propinsi Sulawesi Utara.
- *Kedua*; dalam struktur anggaran Provinsi Sumatera Barat tidak ada anggaran yang dialokasikan untuk kabupaten/kota yang menyelenggarakan Pemilu Kada.

Kedua faktor ini menunjukkan bahwa beban penyelenggaraan Pemilu Kada di tingkat provinsi berada di level kabupaten/kota. Hal ini juga yang menyebabkan unit cost Pemilu Kada di kota Solok besar sebagaimana terlihat di grafik sebelumnya.

Kondisi ini berbeda dengan Provinsi Sulawesi Utara dimana biaya penyelenggaraan Pemilu Kada serentak lebih tinggi dari Provinsi Sumatra Barat. Ada beberapa hal yang menyebabkan biaya Pemilu Kada yang lebih besar:

- Selain mengalokasikan anggaran untuk untuk level provinsi, Sulawesi Utara juga memberikan alokasi anggaran kepada kabupaten/kota yang menyelenggarakan Pemilu Kada.
- Ada ketidakefisiensian dalam penyediaan kartu pemilih dan surat undangan. Setiap pemilih tetap mendapatkan surat undangan dan kartu pemilih dari dua pihak yakni kabupaten/kota dan provinsi.

Berbeda dengan Sumatera Barat dan Sulawesi Utara, yang menyelenggarakan Pemilu Kada serentak, Kalimantan Tengah yang tidak menyelenggarakan Pemilu Kada serentak. Di sini tercatat *unit cost* Pemilu Kada propinsi yang tertinggi.

II. Politik Anggaran Pemilukada

A. Pengaruh *Incumbent* dalam Politik Anggaran Pemilu Kada

Biaya penyelenggaraan Pemilu Kada yang berasal dari APBD membuka peluang bermainnya aktor-aktor penentu dalam pembahasan APBD. Seperti diketahui, aktor kunci dalam pembahasan anggaran terdiri dari; Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan anggaran, Sekretaris Daerah sebagai Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD), DPRD yang memiliki fungsi anggaran, dan KPUD dalam hal ini sebagai kuasa pengguna anggaran. KPUD seringkali “tersandera” dengan penentuan anggaran Pemilu Kada karena bergantung pada persetujuan kepala daerah yang seringkali juga merupakan calon *incumbent*, serta partai politik pendukungnya di DPRD. Sementara itu ketergantungan KPUD pada pencairan dana yang seringkali terlambat, semakin membuat posisi tawar KPUD dalam penyelenggaraan Pemilukada lemah. Karena itu, tidak dapat dipungkiri kedua aktor ini --kepala daerah pada posisi *incumbent*, dan partai politik pendukungnya-- memiliki pengaruh kuat dalam pembuatan anggaran Pemilukada.

Pengaruh *incumbent* menjadi semakin kuat bilamana partai pendukung *incumbent* merupakan mayoritas dari partai-partai di DPRD. Dalam skenario ini DPRD seringkali menjadi aktor penguat calon *incumbent* khususnya ketika proses pembahasan anggaran Pemilu Kada. Sementara itu jika *incumbent*, kepala daerah dan wakilnya maju dan bertarung dalam paket yang sendiri-sendiri, pengaruh *incumbent* menjadi kurang leluasa karena masing-masing pihak terlibat saling mengawasi antar calon. Sementara itu, KPUD memiliki kepentingan yang sama dengan *incumbent* agar pelaksanaan Pemilu Kada dapat dilakukan tepat waktu. Hal ini berkaitan dengan pengaruh *incumbent* yang tidak ingin Pemilu Kada dilaksanakan setelah masa jabatannya berakhir yang membuat dia tidak lagi memiliki pengaruh dalam kebijakan anggaran.

Studi ini menemukan dari 12 daerah penelitian yang diikuti *incumbent*, hanya 4 daerah yang menunjukkan adanya peningkatan anggaran bantuan sosial. Bahkan peningkatan penggunaan anggaran bantuan sosial inipun bisa dikatakan tidak signifikan, seperti digambarkan grafik 4 (Bantuan Sosial Pada Tahun Pemilu Kada). Sementara itu, kesepuluh daerah lainnya yang diikuti oleh calon *incumbent*, justru menunjukkan trend belanja bantuan sosial yang menurun. Kemungkinan, hal ini terjadi karena adanya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 270/214 SJ, 25 Januari 2010 yang

tidak mengizinkan penggunaan dana APBD dalam bentuk program kegiatan dan bantuan sosial. Selain itu bantuan sosial justru digunakan dua tahun sebelum pelaksanaan Pemilu Kada atau setelah Pemilu Kada sebagai balas



jasa. Hasil ini menunjukkan trend yang berbeda ketimpang hasil studi FITRA yang terdahulu. Pada penelitian anggaran 2007-2008 di 41 kota/kabupaten, Fitra menemukan bahwa anggaran bantuan sosial disyalir menjadi alat mempengaruhi pemilih oleh calon *incumbent*.

Potensi penggunaan APBD melalui kegiatan sosialisasi SKPD dapat menguntungkan calon tertentu. Meski demikian, masih terdapat potensi penggunaan dana program dan kegiatan dalam APBD yang dapat menguntungkan *incumbent*, misalnya penggunaan untuk kegiatan SKPD. Hanya saja kegiatan sosialisasi kegiatan SKPD yang dapat menguntungkan calon tertentu ini tidak dapat dikategorikan sebagai pelanggaran dalam kampanye karena tidak memenuhi unsur yang diatur undang-undang seperti ajakan memilih, tanggal Pemilu Kada dan nomor urut. Hal ini, misalnya terlihat di media kampanye *incumbent*. Di Kabupaten Ogan Ilir *incumbent* menggunakan kampanye Dinas Keluarga Berencana untuk menampilkan dirinya. Di Provinsi Sulawesi Utara ditampilkan gambar kandidat dalam media sosialisasi kegiatan SKPD. Berikut adalah contoh poster yang digunakan salah satu kandidat pada Pemilu Kada:

Contoh poster ketika kampanye dalam Pemilu
Kada



Contoh poster untuk kampanye program
pemerintah



B. Lemahnya Pengawasan

Adanya perbedaan pandangan terhadap mekanisme pengawasan anggaran Pemilu Kada yang berada di bawah tanggung jawab KPUD. KPUD merasa tidak berkewajiban membahas anggaran dengan DPRD, termasuk merespon DPRD jika dimintai keterangan. Alasannya, KPUD adalah instansi vertikal dan tidak memiliki keharusan untuk itu. Sebaliknya, menurut DPRD --berdasarkan Pasal 42 UU No. 32 tahun 2004-- DPRD berwenang mengawasi dan meminta pertanggungjawaban KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Kada. Kewenangan mengawasi dan meminta pertanggungjawaban itu menjadi berbeda ketika DPRD tidak meminta pertanggungjawaban Kepolisian untuk pengamanan Pemilu Kada, dengan alasan bahwa Kepolisian adalah unsur Muspida. Ketidak konsistenan ini perlu diperbaiki ke depan untuk menghindari kemandekan proses Pemilu kada.

Konflik keabsahan pembentukan Panwas di tingkat pusat berimbas pada keterlambatan pembentukan Panwas pada beberapa daerah. Hal ini menyebabkan lemahnya posisi tawar Panwas dalam penyusunan anggaran Panwas. Panwas hanya menerima alokasi yang sudah ditetapkan DPRD dan Pemda. Keterlambatan pencairan biaya juga dialami Panwas dan menyebabkan banyak kegiatan proses Pemilu kada yang tidak diawasi sejak tahap awal. Meski Permendagri No. 57 tahun 2009 menetapkan masa kerja Panwas lebih lama dibandingkan KPUD, hal tersebut hanya berlaku pada tingkat penyelenggara. Pada tingkat Desa (PPS - Panwaslu Lapangan) masa kerjanya hanya dua bulan dengan jumlah personil hanya satu orang.

Posisi tawar yang lemah juga ditemukan untuk Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) di hampir semua daerah. Panwaslu tidak terlibat dalam penyusunan anggaran, melainkan hanya menerima anggaran yang telah ditetapkan pemerintah daerah. Keterlambatan pembentukan Panwaslu juga membuat peran pengawasan

yang seharusnya dimulai pada tahap awal Pemilu Kada, menjadi tidak optimal. Selain itu, Pemda dan DPRD yang *notabene* adalah aktor politik yang turut serta dalam Pemilukada, dengan kewenangan anggaran yang dimilikinya, berpotensi dengan sengaja melakukan “pemandulan” peran Panwas melalui instrumen anggaran.

C. Tahapan Pemilukada tidak Selaras dengan Mekanisme Penganggaran

Penelitian ini menemukan, 9 daerah memiliki persoalan ketidak-selarasan antara jadwal atau tahapan Pemilu Kada dengan proses penganggaran. Pada umumnya terjadi keterlambatan pengalokasian anggaran Pemilu Kada karena tahapan Pemilu Kada tidak sesuai dengan tahapan penganggaran. Karena APBD-Perubahan 2010 masih belum mengalokasikan anggaran atau APBD 2010 belum selesai dibahas, Pemilu Kada yang seharusnya sudah dilaksanakan, belum dapat dimulai.

Sebagai konsekuensi dari masalah tersebut, di daerah yang memiliki persoalan ketidak-selarasan antara tahapan Pemilu Kada dengan proses penganggaran, pemerintah daerah dan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) harus menanggung biaya pelaksanaan atau menunda pelaksanaan Pemilu Kada tersebut. Persoalan keterlambatan tahapan Pemilukada seperti uraikan dalam Tabel 2.

Tabel 2.
Perbedaan antara Tahapan Pemilu Kada dengan Siklus Penganggaran

No	Daerah	Persoalan Anggaran Pemilu Kada
1	Bandung	<ul style="list-style-type: none"> Tahapan Pemilu Kada dimulai Februari 2010, sedangkan APBD baru ditetapkan akhir Maret 2010. KPUD mendanai operasionalnya secara swadaya Pencairan anggaran dilakukan sesuai dengan putaran Pemilu Kada
2	Bengkalis	<ul style="list-style-type: none"> APBD terlambat disahkan, pencairan anggaran terhambat
3	Kebumen	<ul style="list-style-type: none"> Keterlambatan pencairan anggaran disebabkan oleh keterlambatan pembahasan APBD Perubahan
4	Solok	<ul style="list-style-type: none"> Pencairan anggaran tidak sesuai dengan tahapan Pemilu Kada
5	Ogan Ilir	<ul style="list-style-type: none"> Pencairan dana baru dilakukan bulan April 2010, sedangkan tahapan Pemilu Kada dimulai bulan Februari 2010, menggunakan anggaran pribadi Sumber anggaran menggunakan dana alokasi gaji ke-13
6	Sidoarjo	<ul style="list-style-type: none"> Tahapan Pemilu Kada sudah berjalan September 2009, namun APBD baru ditetapkan Februari 2010 dan pencairan anggaran KPUD Maret 2010 Anggaran Panitia Pengawas (Panwas) Pemilihan Umum dicairkan pada Mei 2010
7	Sumba Timur	<ul style="list-style-type: none"> Tahapan Pemilu Kada mendahului Penetapan APBD Pencairan anggaran setiap triwulan berdasarkan tahapan

No	Daerah	Persoalan Anggaran Pemilu Kada
8	Sulawesi Utara (Sulut)	<ul style="list-style-type: none"> Terjadi tarik menarik antara KPUD dan Pemprov mengenai besaran alokasi anggaran. Karena anggaran kurang maka KPUD terlambat melaksanakan Pemilu Kada
9	Sumatera Barat (SumBar)	<ul style="list-style-type: none"> Tahapan Pemilu Kada seharusnya dimulai 9 Desember 2009, namun sampai Januari 2010 dana belum tersedia

Keterangan: Data primer, diolah dari hasil wawancara mendalam, 2010.

Ada ketidakjelasan peraturan tentang pendanaan Pemilu Kada yang ada yang saling bertentangan. Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Surat Edaran Mendagri No. 903/4546/SJ tanggal 17 Desember 2009 tentang Dukungan APBD dalam Pemilu Kada Tahun 2010 yang ditujukan kepada gubernur dan bupati/walikota di seluruh Indonesia. Surat edaran ini menyatakan, daerah tetap dapat menganggarkan biaya Pemilu Kada, meskipun Perda APBD maupun APBD Perubahan belum mengalokasikannya atau belum dibahas bersama DPRD. Dari segi hukum, surat edaran ini *bertentangan* dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang *tidak mengizinkan pengeluaran anggaran apabila tidak dianggarkan dalam APBD*. Pada prakteknya, banyak daerah yang tidak menjadikan Surat Edaran Mendagri No. 903/4546/SJ tersebut sebagai pedoman karena masih adanya ketidak konsistenan antara aturan yang satu dan yang lain.

III. Dampak Pembiayaan Pemilu Kada terhadap Pelayanan Publik

A. Mengurangi Belanja Pendidikan dan Kesehatan

Hampir semua daerah penelitian mengalami penurunan belanja publik pada tahun penyelenggaraan Pemilu Kada terlepas dari kapasitas fiskal daerah yang bersangkutan. Keadaan ini tergambar jelas dalam Grafik 5 (Belanja Langsung Pada Tahun Pemilu Kada) di bawah ini. Penurunan belanja terlihat pada belanja langsung (belanja program kegiatan) secara keseluruhan, termasuk belanja langsung untuk pendidikan dan kesehatan, seperti digambarkan pada Grafik 6 (Belanja Langsung Kesehatan Hal ini terjadi baik di daerah yang memiliki kapasitas fiskal tinggi maupun di daerah dengan kapasitas fiskal rendah.



Kabupaten Bandung, Kota Medan, dan Kabupaten Lombok Utara adalah daerah yang tidak mengalami penurunan dalam hal belanja publik. Belanja publik pada tahun penyelenggaraan Pemilu Kada di Kabupaten Bandung tidak terpengaruh karena daerah ini menggunakan dana cadangan yang dipersiapkan untuk Pemilu Kada sejak dua sampai tiga tahun sebelumnya. Belanja publik untuk Kabupaten Lombok Utara tidak terpengaruh, karena Kabupaten Lombok Utara merupakan daerah pemekaran, yang pada APBD tahun sebelumnya masih menjadi bagian dari daerah induk. Biaya Pemilu Kada Kabupaten Lombok Utara dibebankan pada daerah induk.



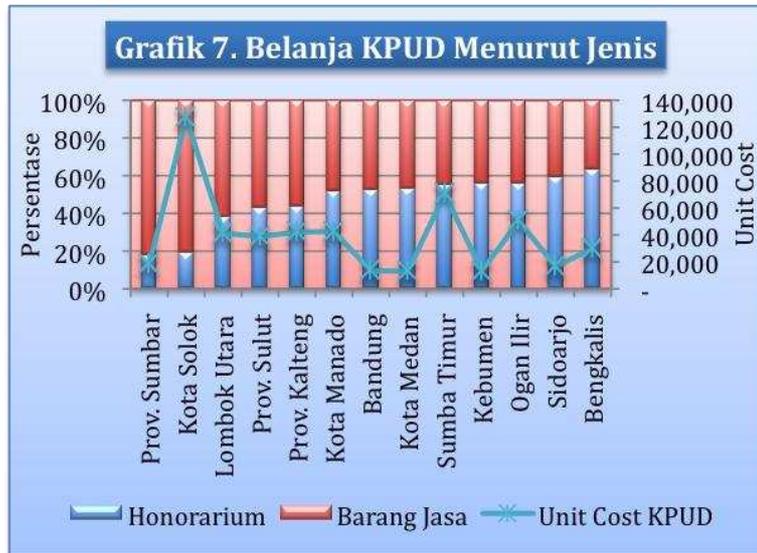
Dengan ruang fiskal daerah yang terbatas, biaya Pemilu Kada diambil dari **Pendapatan Asli Daerah (PAD)** maupun **Dana Bagi Hasil (DBH)**. Kapasitas fiskal daerah yang pada umumnya rendah, membuat daerah yang tidak menyediakan dana cadangan akan mengurangi belanjanya. Misalnya di Kabupaten Ogan Ilir,

yang menggunakan gaji ke-13 pegawai untuk membiayai Pemilukada. Ini menunjukkan urgensi untuk penghematan biaya dalam pelaksanaan Pemilu Kada

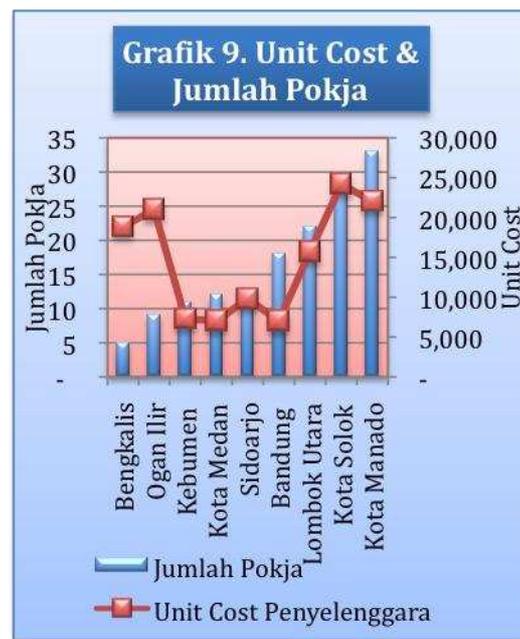
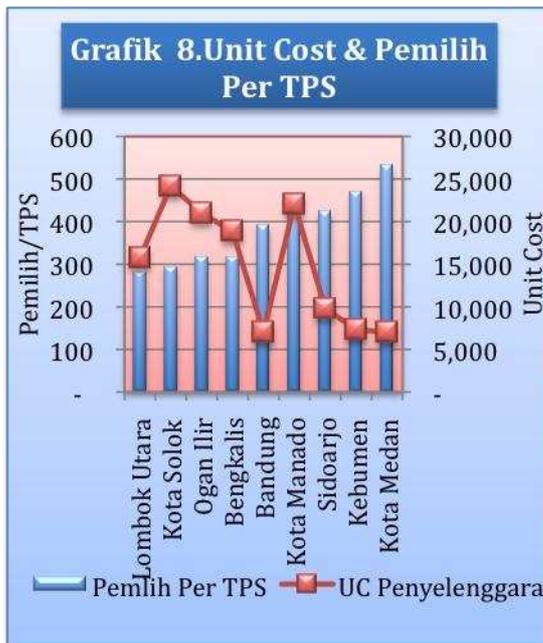
B. Potensi Inefisiensi Anggaran

Anggaran Pemilu Kada terbesar dialokasikan untuk KPUD sebagai penyelenggara utama Pemilu Kada.

Anggaran KPUD terbagi dalam dua kategori yakni, belanja honorarium, dan barang jasa (Grafik 7). Di antara tiga provinsi (Sumatera Barat, Sulawesi Utara, Kalimantan Tengah) yang diteliti, Sumatera Barat memiliki proporsi honor penyelenggara terkecil. Hal ini disebabkan jumlah daerah yang menyelenggarakan Pemilu Kada serentak lebih banyak, dibandingkan Provinsi Sulawesi Utara.



Ada ketidakefisienan dalam pemberian honor penyelenggara yang dipengaruhi oleh jumlah pemilih per-TPS dan jumlah Kelompok Kerja (Pokja) yang dibentuk. Grafik 8 (“Unit Cost dan Pemilih per TPS”) dan Grafik 9 (“Unit Cost dan Jumlah Pokja”) menunjukkan, sejalan dengan jumlah DPT, daerah-daerah dengan jumlah pemilih per-TPS lebih besar mencatat *unit cost* penyelenggara lebih kecil seperti Kota Medan, Kebumen, Sidoarjo, dan Bandung. Daerah dengan jumlah pemilih per-TPS lebih kecil, seperti Lombok Utara, Ogan Ilir, dan Kabupaten Solok, mencatat *unit cost* lebih besar.



Jumlah Pokja pada penyelenggara Pemilu Kada berbanding lurus dengan *unit cost* penyelenggara. Kota Manado yang memiliki jumlah Pokja terbesar, meski dengan jumlah pemilih per-TPS juga besar, mencatat *unit cost* penyelenggara terbesar. Kota Solok dan Lombok Utara, memiliki pemilih per-TPS lebih kecil dan jumlah Pokja lebih besar, sehingga mencatat *unit cost* lebih besar.

Unit cost penyelenggara dipengaruhi oleh jumlah penyelenggara pada tingkat KPPS dan standar honor yang digunakan. Kabupaten Bandung adalah daerah dengan *unit cost* penyelenggara terkecil dibandingkan dengan daerah lain, meski bukan daerah dengan jumlah Pokja yang kecil dan pemilih per-TPS terbesar. Kabupaten Bandung memangkas jumlah penyelenggara pada tingkat KPPS dari tujuh orang menjadi lima orang. Pemangkasan dilakukan untuk menghemat biaya. Jumlah anggota KPPS lima orang dianggap sudah memadai, karena Pemilu Kada tidak serumit Pemilu Legislatif. Besar kecilnya *unit cost* penyelenggara juga dipengaruhi oleh standar honor yang dijadikan acuan. Daerah menggunakan standar yang berbeda-beda dalam menetapkan honor penyelenggara. Standar honor pada Pemilu Presiden atau standar honor di daerah, diatur melalui peraturan. Provinsi Sulawesi Utara misalnya menggunakan Peraturan Gubernur untuk standar honor penyelenggara.

Jumlah anggaran belanja barang Pemilu Kada yang dialokasikan untuk biaya administrasi cukup besar. Rata-rata dari 14 daerah dalam studi ini, 23 persen anggaran belanja barang Pemilukada dialokasikan untuk administrasi. Belanja ini juga mendukung pelayanan administrasi perkantoran pada tingkat KPUD seperti Alat Tulis Kantor (ATK), telepon, listrik, dan air. Karena APBN juga mengucurkan anggaran yang sama untuk KPUD, alokasi anggaran untuk pelayanan administrasi ini berpotensi menimbulkan pembiayaan ganda.

Tabel 3. Proporsi Belanja Barang Pemilu Kada

No	Daerah	Persentase Belanja Barang					
		Administrasi	Perjalanan	Persiapan	Logistik	Perhitungan	Lain
1	Lombok Utara	26%	21%	15%	23%		15.0%
2	Bengkalis	2%	47%	25%	19%	7%	0.6%
3	Solok	20%	30%	36%	6%	8%	
4	Kebumen	29%	16%	20%	28%	8%	
5	Ogan Ilir	36%	3%	22%	31%	4%	3.4%
6	Manado	17%	7%	28%	32%	8%	8.5%
7	Sidoarjo	27%	2%	26%	36%	1%	6.9%
8	Medan	38%	1%	19%	38%	4%	
9	Bandung	27%	10%	29%	26%	3%	3.9%
10	SulUt	21%	8%	38%	28%	3%	2.4%
11	Kalteng	16%	16%	22%	42%	3%	0.0%
12	SumBar	11%	18%	28%	41%	2%	0.3%
Rata-rata		23%	15%	26%	29%	5%	4,6%

Keterangan : Sumber Data diolah dari Rencana Anggaran Pemilu Kada 12 Daerah

REKOMENDASI

I. Efisiensi Pembiayaan Pemilu Kada

Penghematan anggaran Pemilu Kada dapat dilakukan dengan cara mengurangi jumlah anggota KPPS pada setiap TPS, mengoptimalkan jumlah pemilih per TPS, standarisasi *unit cost*, mengurangi belanja sosialisasi, dan menerapkan satu sumber pembiayaan (hanya dari APBN), untuk menghindari pembiayaan ganda.



- **Pembatasan Kelompok Kerja**

Temuan menunjukkan, makin besar jumlah Pokja, makin besar *unit cost* honor penyelenggara. Modus memperbanyak jumlah Pokja juga dijumpai untuk memperoleh honor tambahan. *Variant* jumlah Pokja antardaerah menandakan tidak adanya batas jumlah Pokja. Karena itu, perlu pengaturan dalam hal batas jumlah Pokja. Jumlah Pokja dapat dibatasi hanya untuk kegiatan yang memang memerlukan perhatian khusus atau cukup berdasarkan tahapan Pemilu Kada, sebanyak 3 PokJa.

- **Mengurangi Jumlah Petugas KPPS**

Pengurangan jumlah anggota KPPS dari tujuh orang menjadi lima orang, telah dibuktikan Kabupaten Bandung dapat mengurangi honor penyelenggara. Hal ini dapat dilakukan, mengingat pelaksanaan Pemilu Kada tidak serumit Pemilu Legislatif. Meski demikian, optimalisasi pemilih di TPS --seperti akses warga untuk menggunakan hak pilihnya-- harus diperhatikan agar tidak mengurangi kualitas Pemilu Kada.

- **Standarisasi Unit Cost**

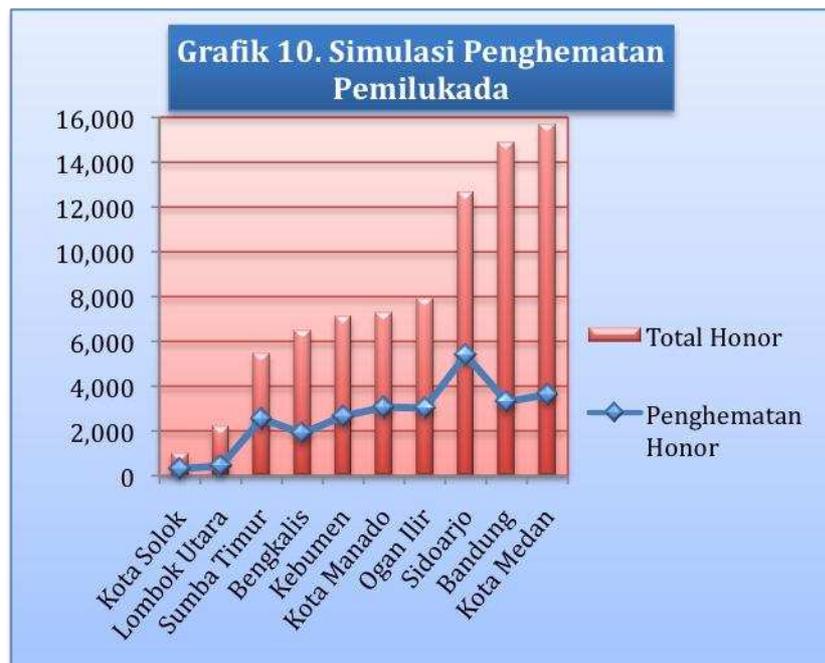
Acuan standar honor yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lain, membuka peluang pemborosan anggaran. Honor penyelenggara pada KPUD yang bersifat bulanan berpotensi terjadinya pembiayaan ganda, karena KPUD telah menerima honor yang berasal dari APBN. Oleh karena itu dibutuhkan penetapan standar honor dan pembiayaan yang cukup bersumber dari APBN, guna menghindari pembiayaan ganda.

Permendagri No. 57 tahun 2009 yang mengatur nomenklatur pembiayaan Pemilu Kada cukup memadai untuk menampung jenis kegiatan penyelenggaraan Pemilu Kada. Namun, masih diperlukan standarisasi *unit cost* untuk logistik yang sudah pasti standar harganya dan kebutuhannya, seperti percetakan dan perlengkapan TPS. Adanya standarisasi unit cost atau biaya PemiluKada per Pemilih akan memudahkan KPUD dalam menyusun perencanaan anggaran PemiluKada dan menghindari terjadinya pemborosan anggaran.

- **Optimalisasi TPS, Memperbesar DPT per-TPS**

Sebagian besar anggaran Pemilu Kada untuk KPPS juga dapat dikurangi dengan mengoptimalkan jumlah pemilih per TPS. Makin besar jumlah pemilih per-TPS, akan menghemat belanja penyelenggara.

Meski demikian, akses pemilih terhadap TPS, yang dapat mempengaruhi partisipasi Pemilih harus menjadi pertimbangan utama. Pada banyak kasus, pelaksanaan pemungutan suara dapat selesai sebelum batas waktu penutupan TPS. Desa yang juga melakukan Pemilihan Kepala



Desa secara langsung khususnya daerah-daerah di Jawa misalnya, menyediakan hanya satu TPS untuk warga satu desa. Namun hal ini sulit dilakukan di daerah perkotaan, meskipun tingkat kepadatan penduduk dan akses ke TPS lebih mudah. Oleh karena itu, pembentukan TPS dan jumlah pemilih per-TPS ditentukan berdasarkan tingkat partisipasi pemilih sebelumnya dengan mengoptimalkan jumlah pemilih pada setiap TPS.

- **Menghapus PPS**

Dalam Pemilu Kada PPS tidak memiliki peran signifikan. PPS tidak melakukan perhitungan ataupun pemungutan suara. Penghapusan PPS tidak akan berpengaruh terhadap kualitas Pemilu Kada.

- **Membentuk Dana Cadangan**

Penyelenggaraan PemiluKada menjadi beban APBD. Daerah yang akan menyelenggarakan PemiluKada, perlu membentuk dana cadangan minimal dua tahun sebelum Pemilu Kada dilaksanakan.

- **Sharing Pembiayaan Pemilukada Serentak**

Pemilukada serentak dapat dilakukan untuk menghemat anggaran, dengan catatan, harus ada dasar hukum mengenai *sharing* pembiayaan antara provinsi dengan daerah yang menyelenggarakan Pemilu Kada. Dengan menggunakan prinsip keterpaduan dan pembebanan yang proporsional antara Provinsi dan Kabupaten/Kota.

II. Pengalihan Beban Biaya Pemilu Kada Pada APBN

Pengalihan pembiayaan Pemilu Kada dari APBD menjadi beban APBN, menuntut adanya perubahan Undang-undang yang saat ini mengatur pembiayaan Pemilu Kada, seperti Pasal 112 UU No. 32/2004 dan Pasal 114 ayat (5) UU No. 22/2007. Berikut beberapa alasan pentingnya pendanaan Pemilu Kada bersumber dari APBN:

- **Menghindari adanya tumpang tindih anggaran.**

Tumpang tindih anggaran Pemilu Kada terjadi pada pembiayaan rutin KPUD dan penyelenggaraan Pemilu Kada serentak. APBN selama ini membiayai rutin sekretariat KPUD, sementara APBD sebagai sumber pendanaan Pemilu Kada, sebagian juga membiayai KPUD yang bersifat rutin seperti administrasi dan honor. Hal yang sama terjadi pada kasus penyelenggaraan Pemilu Kada serentak yang membiayai jenis barang yang sama, seperti kartu pemilih dan undangan. Oleh karenanya, dengan satu sumber pendanaan dari APBN menghindari terjadinya tumpang tindih anggaran, termasuk dalam penyelenggaraan Pemilu Kada serentak

- **Unit cost Pemilu Kada terstandarisasi**

Dengan pendanaan APBN, Pemerintah, KPU Pusat dan DPR dapat menetapkan standar harga Pemilu Kada per DPT, sehingga menghindari terjadinya pemborosan. Penyusunan standar harga dapat dilakukan berdasarkan KPUD yang akan menyelenggarakan Pemilu Kada, dengan mempertimbangkan kondisi geografis, indeks kemahalan harga, dan tingkat kepadatan penduduk.

- **Menghindari berkurangnya belanja publik daerah.**

Keterbatasan kemampuan keuangan daerah, menyebabkan daerah harus mengurangi belanja publiknya, seperti pendidikan dan kesehatan untuk membiayai Pemilu Kada. Dengan pendanaan APBN, daerah tetap dapat mengalokasikan belanja publiknya. Pendanaan Pemilu Kada pada APBN, juga tidak akan memberatkan dan mengganggu pendanaan lain, mengingat sumber pembiayaan APBN lebih luas dan meningkat cepat dibandingkan APBD. Dengan rata-rata biaya Pemilu Kada Rp. 25 milyar per Kab/Kota dan Rp. 100 milyar per provinsi (untuk satu putaran), maka dibutuhkan dana APBN Rp. 17 triliun selama empat tahun atau Rp. 4,2 triliun setahun. Dengan asumsi dilakukan efisiensi efisiensi seperti diuraikan di atas dan penyelenggaraan secara serentak.

- **Menghindari terjadinya keterlambatan tahapan Pemilu Kada**

Seperti diuraikan sebelumnya, banyak daerah terlambat dalam menyelenggarakan tahapan Pemilu Kada. Hal ini terjadi karena tidak sinkronnya antara tahapan Pemilu Kada dengan siklus anggaran dan adanya tarik menarik antara aktor daerah dalam pembahasan anggaran. Pembiayaan APBN untuk Pemilu Kada, dapat memberikan

kepastian adanya sumber pendanaan APBN tanpa harus menunggu siklus pembahasan APBD.

- **Mengurangi intervensi terhadap independensi KPUD dan memperjelas mekanisme pengawasan**

Pendanaan Pemilu Kada pada APBD, membuat KPUD “tersandera” dalam mengusulkan anggaran pada aktor politik daerah yang memiliki kepentingan terhadap Pemilu Kada. Pendanaan KPUD menjadi ajang tawar-menawar yang dapat mempengaruhi independensi KPUD. Pendanaan APBN, dapat menghindari intervensi terhadap KPUD. Konflik pengawasan terhadap KPUD sebagai intansi vertikal juga dapat dihindari dengan pendanaan dari APBN.

- **Mekanisme pendanaan Pemilu Kada dari APBN**

Pendanaan Pemilu Kada dari APBN, juga mencakup biaya pengamanan dan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu). Pembiayaan penyelenggaraan Pemilu Kada maupun yang terkait dengan dana APBD harus dilarang dengan tegas.

Mekasnime pembiayaan Pemilu Kada dari APBN, tidak berbeda dengan penyelenggaraan Pemilihan Presiden. KPU menganggarkan biaya penyelenggaraan Pemilu Kada pada satker KPUD yang menyelenggarakan Pemilu Kada. Berdasarkan usulan KPUD setempat dengan mempertimbangkan DPT, kondisi geografis dan indeks kemahalan harga.

Berangkat dari rekomendasi di atas, usulan perubahan Undang-undang seperti di uraikan dalam tabel 4 berikut :

Tabel 4. Usulan Perubahan Undang-undang

Undang-Undang Saat Ini	Usulan Perubahan
<p>Pasal 112, UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah :</p> <p><i>“Biaya kegiatan Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibebankan pada APBD”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dianggarkan pada APBN” • Pendanaan Pemilu Kada pada APBN dianggarkan mengikuti tahapan Pemilu Kada. • APBD tidak diperkenankan menganggarkan kegiatan terkait Penyelenggaraan Pemilu Kada
<p>Pasal 114 ayat (5) UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum :</p> <p><i>“Pendanaan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah wajib dianggarkan dalam APBD”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mekanisme pendanaan Pemilu Kada sama dengan Pilpres, berdasarkan usulan dari KPUD setempat

Naskah Rekomendasi ini disusun oleh:



Sekretariat Nasional
Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran

Jl. Kalibata Utara II No. 78 Jakarta Selatan

Tlp/fax:

Email: seknas_fitra@yahoo.com web: www.seknasfitra.org / www.budget-info.com