

---

**“KONFLIK POLITIK APBD: ANALISIS SENGKETA KEPALA DAERAH DAN DPRD DALAM PENETAPAN APBD KABUPATEN SIKKA NUSA TENGGARA TIMUR”****Fitriah Mardhatilla<sup>1</sup>, Aditya<sup>2</sup>, Salwa<sup>3</sup>, Edra Satmaidi<sup>4</sup>, Yemima Hotmaria Purba<sup>5</sup>**<sup>1,2,3,4,5</sup>Universitas Bengkulu[ftahmrtylla@gmail.com](mailto:ftahmrtylla@gmail.com)<sup>1</sup>, [adittbkl@gmail.com](mailto:adittbkl@gmail.com)<sup>2</sup>, [csalwa53@gmail.com](mailto:csalwa53@gmail.com)<sup>3</sup>, [edra@unib.ac.id](mailto:edra@unib.ac.id)<sup>4</sup>, [yemima.hotmariapurba@unib.ac.id](mailto:yemima.hotmariapurba@unib.ac.id)<sup>5</sup>

---

**ABSTRACT;** *The enactment of the Regional Budget (APBD) is a crucial moment in the implementation of regional government, which not only has a legal dimension but is also laden with political interests. This article analyzes the conflict between the Regional Head and the DPRD of Sikka Regency in the enactment of the 2019 Fiscal Year Regional Budget, which resulted in an institutional deadlock. This research uses a normative juridical approach supported by an empirical case study in Sikka Regency, with a statute approach as the main analytical instrument. The results show that the conflict was triggered by differing interests regarding the budget for housing and communication allowances, where the regional head sought to control the DPRD by raising the issue of budget mark-ups, while the DPRD sought to increase budget allocations for their rights. This political deadlock disrupted public services and implied administrative sanctions as regulated in Article 312 of Law Number 23 of 2014. The legal mechanism through the Regional Head Regulation as an alternative for enacting the APBD in a deadlock situation has also not been optimized. This article concludes that political conflict in the enactment of the APBD constitutes a legal dispute over state finances that requires resolution through firm and just mechanisms.*

**Keywords:** *Illegal Logging, Law Enforcement, Environmental Law, Legal System Theory, Bengkulu.*

**ABSTRAK;** Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan momen krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tidak hanya berdimensi hukum, tetapi juga sarat dengan kepentingan politik. Artikel ini menganalisis konflik antara Kepala Daerah dan DPRD Kabupaten Sikka dalam penetapan APBD Tahun Anggaran 2019 yang berujung pada kebuntuan institusional. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang didukung dengan studi kasus empiris di Kabupaten Sikka, dengan pendekatan perundang-undangan sebagai instrumen utama analisis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konflik dipicu oleh perbedaan kepentingan terkait anggaran tunjangan perumahan dan komunikasi, di mana kepala daerah berupaya mengendalikan DPRD dengan isu markup anggaran, sementara DPRD berupaya meningkatkan alokasi anggaran untuk hak-hak mereka. Kebuntuan politik ini berdampak pada terganggunya pelayanan publik dan berimplikasi pada sanksi

administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 312 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Mekanisme hukum melalui Peraturan Kepala Daerah sebagai alternatif penetapan APBD dalam situasi deadlock juga belum dioptimalkan. Artikel ini menyimpulkan bahwa konflik politik dalam penetapan APBD merupakan sengketa hukum keuangan negara yang memerlukan penyelesaian melalui mekanisme yang tegas dan berkeadilan.

**Kata Kunci:** Konflik Politik, APBD, Sengketa Hukum, Keuangan Negara, Kabupaten Sikka.

## PENDAHULUAN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) memiliki kedudukan strategis dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Secara yuridis, APBD merupakan instrumen hukum yang menjadi dasar pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah selama satu tahun anggaran. Namun di sisi lain, APBD juga merupakan instrumen politik yang mencerminkan pilihan-pilihan kebijakan publik yang dihasilkan dari proses deliberasi antara eksekutif dan legislatif daerah. Sebagai dokumen hukum, APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang merupakan produk legislasi bersama kepala daerah dan DPRD, sementara sebagai dokumen politik, APBD memuat alokasi sumber daya yang merefleksikan prioritas pembangunan dan distribusi kesejahteraan (Simanjuntak, 2015).

Fungsi APBD dalam kerangka negara kesejahteraan (*welfare state*) semakin mempertegas signifikansinya. APBD tidak sekadar instrumen akuntabilitas keuangan, melainkan juga alat utama pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi (Mahmudi, 2019). Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara secara tegas menempatkan APBD sebagai bagian dari keuangan negara yang harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan (Republik Indonesia, 2003).

Namun demikian, proses penetapan APBD kerap menghadapi tantangan serius akibat konflik kepentingan antara kepala daerah dan DPRD. Kabupaten Sikka, Nusa Tenggara Timur, menjadi salah satu contoh konkret bagaimana konflik politik dalam penyusunan APBD dapat bereskalasi menjadi sengketa hukum keuangan negara. Pasca kemenangan pasangan calon independen Fransiskus Roberto Diogo dan Romanus Woga dalam Pilkada 2018, hubungan antara eksekutif dan legislatif di daerah ini mengalami ketegangan yang berujung pada kebuntuan pembahasan APBD Tahun Anggaran 2019 (Nurak & Wardani, 2020).

Urgensi masalah ini terletak pada dampak langsung yang ditimbulkan terhadap pelayanan publik. Ketika APBD tidak ditetapkan tepat waktu, program-program pembangunan terhambat, belanja pegawai terganggu, dan pada akhirnya masyarakat yang menjadi pihak paling dirugikan. Dari perspektif hukum, keterlambatan penetapan APBD membawa konsekuensi sanksi administratif bagi kepala daerah dan anggota DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 312 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Republik Indonesia, 2014).

Artikel ini bertujuan menganalisis secara komprehensif konflik politik dalam penetapan APBD Kabupaten Sikka sebagai sengketa hukum keuangan negara. Dengan menggunakan kerangka hukum keuangan negara dan perundang-undangan pemerintahan daerah, penelitian ini mengkaji akar konflik, implikasi hukumnya, serta mekanisme penyelesaian yang tersedia.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang didukung dengan pendekatan empiris melalui studi kasus di Kabupaten Sikka. Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keuangan negara, pemerintahan daerah, dan mekanisme penetapan APBD, terutama Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) menjadi instrumen utama dalam menganalisis norma-norma hukum yang relevan dengan pokok permasalahan. Sementara itu, pendekatan empiris melalui studi kasus di Kabupaten Sikka digunakan untuk memahami dinamika konflik antara kepala daerah dan DPRD secara lebih kontekstual, dengan merujuk pada hasil penelitian terdahulu yang telah memetakan konflik kepentingan dalam penyusunan APBD di daerah tersebut (Nurak & Wardani, 2020).

Sumber bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, serta bahan hukum sekunder berupa literatur manajemen keuangan daerah dan hukum keuangan negara. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan metode interpretasi hukum dan argumentasi logis untuk menemukan jawaban atas rumusan masalah.

**HASIL DAN PEMBAHASAN****1. Kedudukan APBD dalam Hukum Keuangan Negara dan Implikasi Politiknya**

Dalam sistem hukum keuangan negara Indonesia, APBD menempati posisi yang sangat sentral. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara secara tegas menyatakan bahwa keuangan negara mencakup APBN dan APBD, yang pengelolaannya dilakukan melalui sistem penganggaran yang terintegrasi (Republik Indonesia, 2003). Halim (2014) menjelaskan bahwa APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Sebagai bagian dari keuangan negara, APBD tunduk pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan publik yang meliputi akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi.

Mahmudi (2019) menegaskan bahwa APBD tidak hanya berfungsi sebagai instrumen otorisasi, tetapi juga sebagai alat perencanaan, pengendalian, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Fungsi alokasi berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya untuk penyediaan barang dan jasa publik. Fungsi distribusi berkenaan dengan pemerataan kesejahteraan melalui kebijakan transfer dan subsidi. Sementara fungsi stabilisasi terkait dengan upaya memelihara stabilitas ekonomi daerah. Ketiga fungsi ini menunjukkan bahwa APBD memiliki dimensi publik yang sangat kuat dan menyentuh hajat hidup orang banyak.

Dari perspektif politik, APBD merupakan produk keputusan politik yang lahir dari proses interaksi antara eksekutif dan legislatif. Simanjuntak (2015) mengemukakan bahwa anggaran publik selalu mengandung muatan politik karena di dalamnya terdapat kontestasi kepentingan dan nilai-nilai yang diperebutkan oleh aktor-aktor politik. Proses penyusunan APBD melibatkan negosiasi, tawar-menawar, dan kompromi antara kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dengan DPRD sebagai pemegang hak budget. Dalam konteks ini, APBD menjadi arena pertarungan kepentingan yang tidak jarang memicu konflik.

Yuhertiana (2015) menambahkan bahwa politik anggaran di daerah sering kali mencerminkan dinamika hubungan kekuasaan antara kepala daerah dan DPRD. Ketika kedua lembaga ini berada dalam koalisi politik yang harmonis, proses pembahasan APBD cenderung berjalan lancar. Sebaliknya, ketika terjadi ketidakharmonisan, APBD dapat menjadi medan konflik yang berkepanjangan. Konflik ini tidak hanya berdimensi politik, tetapi juga berdimensi hukum karena menyangkut kepatuhan terhadap prosedur dan tenggat waktu yang ditetapkan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah semakin memperkuat kerangka hukum pengelolaan APBD dengan menekankan pentingnya perencanaan yang terintegrasi antara dokumen perencanaan pembangunan dan dokumen penganggaran (Republik Indonesia, 2019). RKPD sebagai dokumen perencanaan tahunan harus menjadi acuan utama dalam penyusunan KUA dan PPAS yang kemudian dituangkan dalam RAPBD. Ketika proses ini terganggu oleh konflik politik, maka yang terancam bukan hanya ketepatan waktu penetapan APBD, melainkan juga kualitas perencanaan pembangunan daerah.

Dualisme fungsi APBD sebagai instrumen hukum dan instrumen politik inilah yang menyebabkan proses penetapannya rentan terhadap konflik. Di satu sisi, APBD harus mengikuti prosedur hukum yang ketat dengan tenggat waktu yang mengikat. Di sisi lain, APBD merupakan produk politik yang memerlukan konsensus antara dua lembaga yang mungkin memiliki preferensi politik berbeda. Ketegangan antara aspek legal-formal dan aspek politis ini menjadi latar belakang utama terjadinya konflik dalam penetapan APBD, termasuk yang terjadi di Kabupaten Sikka.

## **2. Analisis Konflik Kepala Daerah dan DPRD Kabupaten Sikka dalam Penetapan APBD**

Konflik antara Bupati Sikka Fransiskus Roberto Diogo dan DPRD Kabupaten Sikka dalam penetapan APBD Tahun Anggaran 2019 merupakan contoh nyata bagaimana politik lokal dapat mempengaruhi proses penganggaran daerah. Berdasarkan penelitian Nurak dan Wardani (2020), konflik ini dipicu oleh perbedaan kepentingan terkait anggaran tunjangan perumahan dan komunikasi anggota DPRD. Bupati yang berasal dari jalur independen tanpa dukungan partai politik menghadapi resistensi dari DPRD yang sebagian besar anggotanya berasal dari partai politik.

Dinamika konflik menunjukkan bahwa kepala daerah berupaya mengendalikan DPRD dengan mengangkat isu markup anggaran tunjangan perumahan dan komunikasi. Strategi ini ditempuh untuk menekan DPRD agar tidak terlalu ekspansif dalam mengajukan usulan anggaran. Di sisi lain, DPRD berupaya meningkatkan alokasi anggaran untuk hak-hak mereka dengan argumen bahwa tunjangan tersebut merupakan hak kelembagaan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan (Nurak & Wardani, 2020). Pertarungan wacana ini berlangsung alot dan berujung pada kebuntuan pembahasan APBD.

Konflik ini dapat dikategorikan sebagai sengketa hukum keuangan negara karena menyangkut alokasi anggaran publik yang seharusnya didasarkan pada kebutuhan riil masyarakat, bukan pada kepentingan sektoral lembaga. Ketika DPRD memaksakan peningkatan anggaran tunjangan sementara kepala daerah menolaknya, maka yang terjadi adalah tarik-menarik kepentingan yang mengabaikan substansi APBD sebagai instrumen pelayanan publik. Padahal, Pasal 311 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengamanatkan bahwa pembahasan APBD harus didasarkan pada prinsip efisiensi, efektivitas, transparansi, dan partisipasi (Republik Indonesia, 2014).

Dari perspektif hukum, keterlambatan penetapan APBD membawa konsekuensi serius. Pasal 312 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 secara tegas menyatakan bahwa DPRD dan kepala daerah yang tidak menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD sebelum dimulainya tahun anggaran dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkannya hak-hak keuangan selama enam bulan (Republik Indonesia, 2014). Sanksi ini mencakup gaji pokok, tunjangan jabatan, tunjangan lainnya, honorarium, biaya penunjang operasional, dan hak-hak keuangan lainnya.

Namun demikian, Pasal 312 ayat (3) memberikan pengecualian bahwa sanksi tidak dapat dikenakan kepada anggota DPRD apabila keterlambatan penetapan APBD disebabkan oleh kepala daerah yang terlambat menyampaikan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD (Republik Indonesia, 2014). Ketentuan ini menunjukkan bahwa pembuat undang-undang berupaya menempatkan pertanggungjawaban secara proporsional sesuai dengan pihak yang menyebabkan keterlambatan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebenarnya telah menyediakan mekanisme darurat untuk mengatasi kebuntuan penetapan APBD. Pasal 313 ayat (1) mengatur bahwa apabila kepala daerah dan DPRD tidak mengambil persetujuan bersama dalam waktu 60 hari sejak disampaikannya rancangan Perda tentang APBD, kepala daerah menyusun dan menetapkan Perkada tentang APBD paling tinggi sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan (Republik Indonesia, 2014). Ketentuan ini merupakan jalan keluar hukum untuk memastikan pemerintahan tetap berjalan dan pelayanan publik tidak terganggu meskipun terjadi deadlock politik.

Rancangan Perkada tersebut kemudian harus mendapatkan pengesahan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam waktu 15 hari sejak DPRD tidak mengambil keputusan bersama. Jika dalam waktu 30 hari gubernur tidak mengesahkan, kepala daerah dapat

menetapkan rancangan Perkada tersebut menjadi Perkada (Republik Indonesia, 2014). Mekanisme ini menunjukkan bahwa hukum memberikan solusi ketika politik mengalami kebuntuan. Namun dalam kasus Sikka, mekanisme ini tampaknya tidak dioptimalkan, sehingga ketidakpastian anggaran berlarut-larut dan berdampak pada pelayanan publik.

Pembelajaran dari kasus Sikka menunjukkan bahwa konflik politik dalam penetapan APBD memerlukan penyelesaian yang cepat dan tepat agar tidak menimbulkan dampak berantai. Simanjuntak (2015) mengingatkan bahwa APBD yang tidak tepat waktu penetapannya akan mengganggu siklus pelayanan publik karena Satuan Kerja Perangkat Daerah tidak memiliki pijakan hukum untuk melaksanakan program dan kegiatan. Dalam jangka panjang, hal ini akan menurunkan kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah dan merusak iklim investasi.

Mahmudi (2019) menambahkan bahwa pengelolaan keuangan daerah yang baik mensyaratkan adanya perencanaan yang matang dan penetapan anggaran yang tepat waktu. Ketika proses ini terganggu oleh konflik politik, maka yang dikorbankan adalah kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan komitmen bersama antara kepala daerah dan DPRD untuk mengedepankan kepentingan publik di atas kepentingan politik sesaat. Hukum telah menyediakan instrumen dan sanksi, tetapi pada akhirnya kesadaran politik para penyelenggara daerahlah yang menentukan.

## **KESIMPULAN**

Konflik politik dalam penetapan APBD Kabupaten Sikka antara Bupati dan DPRD merupakan cerminan dari ketegangan inheren antara dimensi hukum dan dimensi politik APBD sebagai instrumen keuangan negara. Dari analisis yang dilakukan, dapat disimpulkan beberapa hal penting.

Pertama, konflik yang terjadi dipicu oleh perbedaan kepentingan terkait alokasi anggaran tunjangan DPRD, di mana kepala daerah berupaya mengendalikan DPRD dengan isu markup anggaran sementara DPRD berupaya meningkatkan alokasi untuk hak-hak kelembagaan mereka. Konflik ini bereskalasi menjadi kebuntuan institusional yang menghambat penetapan APBD tepat waktu (Nurak & Wardani, 2020).

Kedua, keterlambatan penetapan APBD di Kabupaten Sikka memiliki implikasi hukum serius berupa sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 312 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Republik Indonesia, 2014). Namun penegakan sanksi tersebut belum

optimal karena tidak adanya keputusan resmi yang menyatakan pihak mana yang paling bertanggung jawab atas keterlambatan.

Ketiga, mekanisme hukum melalui Peraturan Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 313 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Republik Indonesia, 2014) merupakan solusi darurat yang tersedia untuk mengatasi deadlock penetapan APBD. Sayangnya, mekanisme ini belum dioptimalkan dalam kasus Sikka sehingga ketidakpastian anggaran berlarut-larut.

Dengan demikian, konflik politik APBD pada hakikatnya merupakan sengketa hukum keuangan negara yang memerlukan penyelesaian melalui mekanisme hukum yang tegas dan berkeadilan. Diperlukan komitmen semua pihak untuk mengedepankan kepentingan publik di atas kepentingan politik sesaat, serta penguatan peran pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah pusat..

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Halim, A. (2014). Manajemen keuangan daerah (Edisi ke-3). UPP STIM YKPN.
- Mahmudi. (2019). Manajemen kinerja sektor publik (Edisi ke-3). UPP STIM YKPN.
- Nurak, A. A., & Wardani, D. S. (2020). Konflik kepentingan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Sikka tahun anggaran 2019 [Conflict of interest in the drafting of the Regional Budget of Sikka Regency for fiscal year 2019]. *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik*, 4 (1), 15-28.
- Republik Indonesia. (2003). Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 47. Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244. Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. (2019). Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2019 Nomor 42. Sekretariat Negara.
- Simanjuntak, R. (2015). Hukum keuangan negara. Rajawali Pers.
- Yuhertiana, I. (2015). Pengelolaan keuangan daerah: Politik anggaran dan akuntabilitas [Regional financial management: Budget politics and accountability]. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Sektor Publik*, 1 (1), 12-25.
- Kompas. (2024, November 15). *Modus pencucian kayu di Mentawai: Celah SIPUHH dan PBPH*. Kompas.