

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pilkada di Indonesia sudah mulai diselenggarakan sejak tahun 2005. Pilkada meliputi : Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur; Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota. Bagi daerah yang masa jabatan kepala daerahnya telah berakhir akan melaksanakan Pilkada di masing-masing daerah, sehingga di satu propinsi bisa diselenggarakan beberapa kali Pilkada pada kab/kota yang berbeda. Kondisi seperti ini dianggap tidak efektif dan efisien mengingat besarnya biaya penyelenggaraan Pilkada, sehingga munculah gagasan untuk melaksanakan Pilkada secara serentak sehingga ada dana yang bisa disharing antara provinsi dan kab/kota yang menyelenggarakan Pilkada sehingga lebih hemat biaya, waktu serta mengurangi kejenuhan pemilih. Pilkada serentak pertama kali diselenggarakan pada tanggal 9 Desember 2015 yang menjadi hari bersejarah bagi perkembangan demokrasi di Indonesia, karena untuk pertama kalinya diselenggarakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara serentak di 9 provinsi, 36 kota dan 224 kabupaten di Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang nomor 8 tahun 2015 pasal 166 ayat (1) “pendanaan kegiatan Pilkada dibebankan pada APBD dan dapat didukung oleh APBN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dan Pasal 200 (1) Pendanaan kegiatan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, serta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota yang dilaksanakan pada tahun 2015 dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah. Keluarnya Undang-Undang tersebut menimbulkan konsekuensi penyediaan anggaran oleh masing-masing pemerintah daerah yang akan melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah, sehingga wajib disediakan dalam APBD. Pemerintah daerah diminta untuk memprioritaskan penganggaran dana Pilkada pada APBD dengan melakukan optimalisasi dari belanja lainnya pada APBD 2015.

Anggaran pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah ini kemudian diserahkan kepada Instansi terkait dalam bentuk dana hibah, salah satu dana hibah yang paling besar jumlahnya diberikan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) provinsi/kab/kota sebagai lembaga penyelenggara utama Pemilu di Indonesia. Jadi, bagi KPU provinsi/kab/kota yang menyelenggarakan Pilkada akan mengelola anggaran yang bersumber dari APBN untuk membiayai kegiatan operasionalnya dan juga anggaran hibah yang bersumber dari APBD untuk membiayai tahapan Pilkada. Anggaran hibah APBD seringkali tidak diungkapkan dan tidak tercatat dalam APBN. Kondisi tersebut menimbulkan kecurigaan anggaran hibah APBD menjadi tumpang tindih dengan APBN dan dianggarkan terlalu besar sehingga tidak sesuai dengan kebutuhan yang seharusnya. Pendapat ini didukung oleh penelitian yang dilakukan Seknas FITRA /Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (2014) yang menemukan data bahwa besarnya biaya penyelenggaraan Pilkada bervariasi di tiap-tiap daerah dan dipengaruhi oleh beberapa hal. Bagi daerah yang kemampuan fiskalnya rendah, kewajiban membiayai Pilkada 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 penganggaran.

Berdasarkan hasil pemeriksaan (audit) BPK terhadap pelaksanaan anggaran pemilu Komisi Pemilihan Umum (KPU) tahun 2013 dan 2014, BPK menemukan adanya indikasi kerugian keuangan negara sebesar Rp 334 miliar. Merespons hal ini, selanjutnya DPR RI meminta BPK untuk melakukan audit atas kesiapan KPU untuk menyelenggarakan Pilkada serentak 2015 sebagaimana dikutip dari Sanur L (2015) dalam info singkat Pemerintahan Dalam Negeri Vol. VII, nomor 14/II/P3DI/Juli/2015. Hasil audit tersebut memuat 10 temuan yang mengisyaratkan bahwa KPU belum siap melaksanakan Pilkada serentak 2015, yaitu:

1. Penyediaan Anggaran Pilkada serentak belum sesuai ketentuan.
2. Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) Pilkada serentak di beberapa daerah belum ditetapkan dan belum sepenuhnya sesuai ketentuan.
3. Rencana penggunaan anggaran hibah Pilkada serentak belum sesuai ketentuan.
4. Rekening hibah Pilkada serentak 2015 pada KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dan Bawaslu Provinsi/Panwaslu Kabupaten/Kota belum sesuai ketentuan.
5. Perhitungan biaya pengamanan Pilkada serentak belum dapat diyakini kebenarannya.
6. Bendahara, PPK, pejabat pengadaan/Pokja ULP, dan PPHP pada Sekretariat KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, Bawaslu Provinsi dan

Panwaslu Kabupaten/Kota untuk penyelenggaraan Pilkada serentak sebagian besar belum bersertifikat dan belum ditetapkan dengan surat keputusan.

7. Kesiapan pedoman pertanggungjawaban dan pelaporan penggunaan dana hibah belum memadai.
8. Mahkamah Konstitusi (MK) belum menetapkan prosedur operasional standar sebagai acuan dalam penyelesaian perselisihan hasil Pilkada serentak 2015.
9. Tahapan persiapan Pilkada serentak belum sesuai dengan jadwal dalam peraturan KPU nomor 2 tahun 2015.
10. Pembentukan panitia Adhoc tidak sesuai ketentuan.

Menurut BPK hasil audit yang dilakukan sesuai Surat Ketua DPR Nomor PW/0706/DPR/RI/V/2015 dan dilaksanakan pada tanggal 8 Juni-13 Juli 2015 ini merupakan hasil evaluasi dan bukan memberikan kesimpulan bahwa KPU tidak siap melakukan Pilkada. Walaupun evaluasi ini dapat digunakan untuk mengidentifikasi permasalahannya dan dalam mencari rekomendasinya.

Berdasarkan latar belakang di atas perlu dilakukan analisis lebih lanjut, karena untuk melaksanakan amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pemerintah dituntut untuk melaksanakan tata kelola keuangan yang baik (*good governance*) dengan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, khususnya dalam mekanisme pengadaan pinjaman dan hibah. Penelitian ini akan melanjutkan penelitian terdahulu yang lebih banyak membahas pelaksanaan anggaran hibah Pilkada pada saat pertama kali dianggarkan atau pada

saat perencanaan anggaran oleh pemerintah daerah sedangkan pelaksanaan anggaran setelah penyaluran dana ke Instansi lain khususnya KPU Provinsi Sumatera Barat belum ada dilakukan. Katharina (2010) melakukan penelitian mengenai Perencanaan dan Pelaksanaan Anggaran Pilkada: Studi Dalam Pemilihan Bupati/ Wakil bupati Jembrana. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa proses perencanaan anggaran dilakukan dengan melibatkan pemangku kepentingan yang tepat, yaitu Bupati, KPU Kabupaten Jembrana dan Panwaslu. Namun perencanaan dan pelaksanaan anggaran tidak melibatkan partisipasi publik. Dalam pelaksanaan anggaran, peran Bupati Jembrana lebih besar dibandingkan dengan peran pelaksana anggaran, yaitu KPU daerah dan Panwaslu. Oleh karena itu penelitian ini merekomendasikan untuk menempatkan anggaran Pilkada dalam APBN.

Rekomendasi ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan Seknas FITRA (2014) yang menemukan dua permasalahan utama terkait pembiayaan Pilkada, yaitu masih tingginya tingkat dan potensi pemborosan dan maraknya permasalahan politik dan politisasi anggaran. Studi ini menemukan bahwa pembiayaan Pilkada melalui APBD memberikan peluang yang besar bagi aktor di daerah untuk melakukan politik dan politisasi anggaran. Terkait dengan politisasi anggaran, temuan FITRA di 14 daerah studi menunjukkan bahwa pada saat tahapan Pilkada mulai berjalan, banyak daerah yang belum mengalokasikan anggaran penyelenggaraannya. Alasannya antara lain adalah daerah tidak memiliki anggaran tambahan untuk membiayai Pilkada. Selain itu banyak daerah yang belum menetapkan APBD ketika tahapan Pilkada dimulai. Tidak sinkronnya

tahapan Pilkada dengan mekanisme penganggaran daerah berimplikasi pada lemahnya proses pengawasan Pilkada itu sendiri. Semua ini juga terkait dari masih banyaknya permasalahan terkait dengan regulasi pelaksanaan Pilkada. Oleh karena itu Seknas FITRA merekomendasikan agar pembiayaan Pilkada diambil dari APBN agar 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 Pilkada. Mekanisme pembiayaan dari APBN dapat mengikuti pembiayaan Pilpres, dengan mengalokasikan anggaran pada Satuan Kerja KPU Provinsi/Kab/Kota yang menyelenggarakan Pilkada.

Delmana (2012) juga telah melakukan penelitian tentang Analisis Pelaksanaan Anggaran Pemilu Presiden dan Legislatif pada KPU Kabupaten xxx. Hasil penelitian menunjukkan mekanisme dan prosedur pelaksanaan anggaran yang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku, adanya kegiatan yang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku, adanya kegiatan yang tidak tepat waktu dari jadwal yang telah ditetapkan, sedangkan pembelajaran yang dapat diambil dari hasil temuan adalah fungsi PPK harus dapat berjalan walaupun terdapat keterbatasan SDM, agar tidak terjadi resiko ketidakakuratan dan resiko kecurangan. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang membahas anggaran Pemilu yang murni berasal dari APBN, maka penelitian ini akan membahas anggaran Pilkada yang berasal dari hibah APBD. Karena penelitian-penelitian sebelumnya lebih banyak membahas pelaksanaan anggaran Pilkada pada saat perencanaan dan pelaksanaan

oleh Pemda, maka peneliti tertarik untuk menganalisis pelaksanaan anggaran Pilkada setelah disalurkan atau setelah dihibahkan dengan judul “**Analisis Pelaksanaan Anggaran Pilkada yang Berasal dari Hibah (Studi Kasus pada Kantor Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Barat)**”

## **1.2 Fokus Penelitian**

Dalam masa pelaksanaan Pilkada, anggaran KPU terdiri dari anggaran rutin yang berasal dari APBN dan anggaran hibah untuk biaya Pilkada yang berasal dari APBD. Penelitian ini akan dilakukan pada Satuan Kerja Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Barat yang menyelenggarakan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur. Fokus yang diteliti adalah mekanisme dan prosedur pelaksanaan anggaran hibah khususnya terkait administrasi keuangan dalam mendanai Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Barat tahun 2015.

## **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

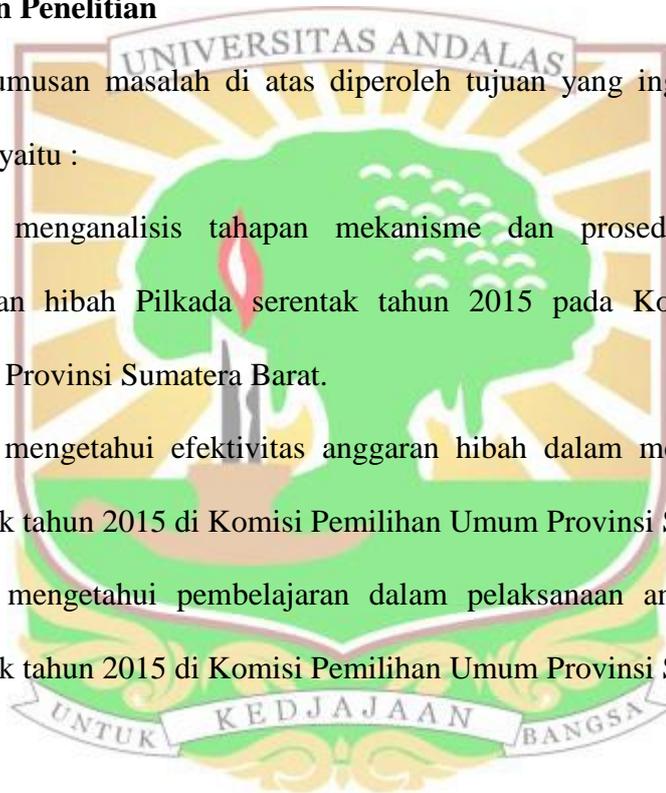
1. Bagaimana tahapan mekanisme dan prosedur pelaksanaan anggaran hibah Pilkada serentak tahun 2015 di Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Barat ?

2. Bagaimana efektivitas anggaran hibah dalam mendanai pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2015 di Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Barat?
3. Apa pembelajaran dalam pelaksanaan anggaran hibah Pilkada serentak tahun 2015 di Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Barat?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah di atas diperoleh tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini, yaitu :

1. Untuk menganalisis tahapan mekanisme dan prosedur pelaksanaan anggaran hibah Pilkada serentak tahun 2015 pada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Barat.
2. Untuk mengetahui efektivitas anggaran hibah dalam mendanai Pilkada serentak tahun 2015 di Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Barat.
3. Untuk mengetahui pembelajaran dalam pelaksanaan anggaran Pilkada serentak tahun 2015 di Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Barat.



#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat baik dari segi akademis maupun dari segi praktis. Dari segi akademis, penelitian ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu akuntansi, khususnya akuntansi sektor publik. Sedangkan kegunaan praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi atau bahan pertimbangan bagi pihak yang berkepentingan

khususnya Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Barat dalam rangka evaluasi pelaksanaan anggaran Pilkada agar dapat sesuai aturan yang berlaku sehingga hasil yang diharapkan dapat dicapai.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

Penelitian ini dibagi ke dalam lima bab dengan sistematika pembahasan sebagai berikut:

### **BAB I**

#### **Pendahuluan**

Bab ini menjelaskan secara ringkas latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan masalah dan sistematika penulisan.

### **BAB II**

#### **Kerangka Teoritis**

Bab ini menguraikan penjelasan yang berkaitan dengan landasan teori. Bab ini juga berisi landasan hukum pelaksanaan anggaran hibah, tinjauan penelitian terdahulu dan kerangka pemikiran.

### **BAB III**

#### **Metodologi Penelitian**

Bab ini berisikan metodologi penelitian yang meliputi desain penelitian, unit analisis, jenis data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

### **BAB IV**

#### **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Berisikan analisis dan pembahasan penelitian.

### **BAB V**

#### **Penutup**

Berisikan kesimpulan dan saran.