

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 18 ayat (4) mengatur tentang proses kedaulatan rakyat, yang merupakan hak konstitusional seluruh warga negara Indonesia adalah Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada). Maka dari itu Pilkada wajib diselenggarakan secara berkualitas, dengan kondisi yang tertib, tentram dan aman. Pilkada juga selayaknya melahirkan Kepala Daerah yang berkualitas. Masih banyak dari beberapa daerah bahwa Pilkada yang seharusnya menjadi salah satu langkah kongkrit menuju demokrasi berubah menjadi ajang perebutan kekuasaan dan unjuk kekuatan semata.

Sebelum dilaksanakannya pilkada serentak, pemerintah pernah menyelenggarakan pilkada tidak langsung yang prosesnya dipilih oleh DPRD, namun kebijakan Pemerintah membuat beberapa banyak pihak kecewa, karena dirasa masih kurang netral untuk pengambilan keputusan secara sepihak, maka pemerintah mengganti pilkada menjadi secara langsung. Namun dalam pelaksanaan Pilkada secara langsung menghadapi beberapa kendala, kendalanya adalah anggaran. Untuk menekan angka pengeluaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), pemerintah mengeluarkan kebijakan dengan mengubah pilkada langsung menjadi pilkada serentak.

Yang membuat ketidakpastian pada pelaksanaan pilkada serentak adalah pembiayaan pilkada dan ketidaksiapan anggaran pada sejumlah daerah. tentunya jumlah taksiran anggaran tiap daerahpunjuga sangat sulit diukur objektifitasnya. Pembiayaan untuk anggaran pilkada terpusat pada APBN juga merupakan konsekuensi konstitusional kelembagaan KPU yang nasional, tetap, dan mandiri. Anggaran pendapatan belanja negara (APBN) tentunya juga menetapkan keserentakan untuk waktu dan jadwal pelaksanaan juga standar anggaran tiap daerah sehingga proses pilkada dan pemerintahan terpilih menjadi lebih efektif dan efisien, Sadikin. U.H (2016:21).

Berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 8 Tahun 2015, pasal 166 ayat 1 (satu) yang berbunyi “Pendanaan kegiatan Pilkada dibebankan pada APBD dan dapat didukung oleh APBN sesuai dengan ketentuan Peraturan Per Undang-Undang” dan Pasal 200 ayat 1 (satu) “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.¹ Dengan demikian Pemerintah Daerah diminta untuk memprioritaskan penganggaran dana pilkada dengan cara melakukan dan menyelenggarakan optimalisasi belanja lainnya dari APBD 2015.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dikelola harus berfungsi sebagai alat pembangunan sosial untuk mengentaskan kemiskinan, percepatan pembangunan infrastruktur dan dapat menunjang pelaksanaan aktivitas pemerintah daerah termasuk untuk kebutuhan Pilkada. Sehingga APBD tidak semata-mata menjadi sarana penyediaan modal pemerintah akan tetapi dapat didistribusikan untuk memobilisasi kegiatan pembangunan pada semua aspek kehidupan manusia. Hakikat APBD adalah milik rakyat dapat tercermin dari berapa besar kemauan politik pemerintah daerah dan DPRD untuk mengalokasikan sumber-sumber penerimaan daerah dan mendistribusikan untuk kepentingan publik.

Perencanaan pelaksanaan Pilkada pada tahun 2015 di Kabupaten Bungo melibatkan sejumlah lembaga tertentu dalam melaksanakan perencanaan anggaran. Badan Anggaran (Banggar) DPRD Kabupaten Bungo telah berkoordinasi dengan Tim Penyusunan Anggaran Pemerintah Daerah (TPAPD). Namun, anggaran yang akan digunakan untuk kegiatan Pilkada menjadi beban bagi APBD, karena yang pertama adalah siklus pendanaan yang tak sesuai dengan siklus tahapan pilkada, yang kedua adalah ruang fiskal daerah terbatas. Dan selama ini Pilkada di biyai dari dana pengalihan belanja langsung yang awalnya untuk kepentingan publik. Berikut di tampilkan siklus perencanaan dan penganggaran keuangan daerah pada Gambar 1.1 :

¹ Lihat UU Nomor 8 Tahun 2015

Gambar 1.1
Siklus Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah



Sumber : Website Kementerian Keuangan Direktorat Perimbangan Keuangan (diakses tanggal 13 Mei 2019)

Pada prosedur perencanaan dan penganggaran Keuangan Daerah, diawali dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), sudah dipastikan dengan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Apa itu RPJPD, RPJPD adalah dokumen atau salinan perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun yang digunakan sebagai acuan dalam perencanaan dan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Kemudian setelah penetapan RPJMD lalu pemerintah daerah menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan perincian dan penjabaran dari RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu pada Rencana pemerintah.

Setelah itu berdasarkan RKPD Kepala Daerah dan tim menyusun rancangan kebijakan umum APBD. Dan kemudian Rancangan kebijakan Umum APBD yang telah dibahas kepala daerah bersama DPRD, selanjutnya disepakati menjadi Kebijakan Umum APBD (KUA). Pemerintah daerah dan DPRD membahas rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) yang disampaikan oleh kepala daerah. dan itu adalah berdasarkan kebijakan umum APBD yang tentunya telah disepakati. Dan kemudian setelahnya Kepala daerah menerbitkan pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD sebagai pedoman kepala SKPD menyusun RKA-SKPD berdasarkan nota

keepakatan. Setelah RKA-SKPD dibuat, kemudian menyusun rencana peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Dan rencana peraturan tersebut akan dievaluasi lalu ditetapkan oleh kepala daerah menjadi peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD

Secara nasional masalah anggaran beragam jenis yang dikeluhkan dalam pelaksanaan Pilkada 2015 lalu, ada yang bermasalah dibesaran anggarannya atau tidak memiliki dana yang cukup, atau masalah waktu pencairan anggaran yang tidak tepat waktu, nah kedua permasalahan ini dialami oleh Kabupaten Bungo, namun masalah anggaran yang tidak tepat dalam pencairannya waktu masih bisa diatasi, walaupun tahapan Pilkada sudah berjalan. Terkait masalah pencairan anggaran yang tidak tepat waktu penyebabnya bervariasi, alasannya adalah siklus pelaksanaan Pilkada tidak sejalan dengan siklus anggaran, atau tarik menarik kepentingan antara Pemerintah Daerah dan DPRD. Siklus anggaran sebagaimana kita ketahui bahwasanya pembahasannya di daerah sangat bergantung pada siklus anggaran di pusat, sebab sebagian dana dalam APBD yang bersumber dari dana bagi hasil, alokasi umum, perimbangan dan dana alokasi khusus yang dihitung dari APBN. Namun permasalahan yang dibesaran anggaran Pemerintah Daerah tidak memiliki dana yang cukup, itu sangat menyita waktu dan membutuhkan waktu yang lama bagi KPU dalam proses perbaikannya.

Provinsi Jambi dan 4 (empat) Kabupaten Batanghari, Bungo, Tanjung Jabung Timur, Tanjung Jabung Barat, 1 (Kota) Sungai Penuh, yang termasuk dalam melaksanakan Pilkada serentak pada tahun 2015. Provinsi Jambi mengelola anggaran hibah sebesar Rp.101.000.000.000,- dan Kabupaten Bungo mengelola anggaran hibah sebesar Rp.13.498.295.850,- untuk anggaran Pilkada serentak ini telah disesuaikan dengan Permendagri Nomor 44 tahun 2015, tentang Belanja Hibah Pemilu dan Pengajuan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD). Dan berikut kami laporkan pagu anggaran dan realisasi anggaran KPU Provinsi Jambi dan KPU Kabupaten Bungo.

Tabel 1.1 Pagu Anggaran dan Persentase (%)

No	Nama	Tahun	Pagu Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	Persentase (%)
1	KPU Provinsi Jambi	2015	101.000.000.000,-	80.837.948.729,-	80,03
2	KPU Kabupaten Bungo	2015	Sebelum Uddendum 13.498.295.850,-		
			Setelah Uddendum 11.310.908.519,-	11.286.931.536,-	99,78

Sumber : Laporan Keuangan KPU Provinsi Jambi 2015 dan Laporan Keuangan Kabupaten Bungo 2015

Uraian dari Tabel 1.1 menggambarkan bahwa, KPU Provinsi Jambi telah melaksanakan kegiatan dengan capaian persentase 80,03%, dari jumlah pagu yang telah disesuaikan menurut NPHD Provinsi Jambi, dan KPU Kabupaten Bungo telah melaksanakan kegiatan dengan capaian persentase 99,5% dari jumlah pagu yang telah disesuaikan menurut NPHD addendum. Berdasarkan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) Nomor 900/002/BPKAD/2015 dan Nomor 126/KPU.Kab/005.656450/V/2015, bahwa mengajukan permintaan pencairan dana hibah secara bertahap berdasarkan jadwal pelaksanaan kegiatan kepada Bupati Bungo. Dan KPU mengajukan permintaan pencairan sebanyak 3x (tiga kali). Dapat dilihat pada Tabel 1.2

Tabel 1.2 Pagu Pencairan Anggaran KPU Kabupaten Bungo

No	Pagu Anggaran (NPHD sebelum addendum)	Tanggal Pencairan	Termin 1 (Rp)	Termin 2 (Rp)	Termin 3 (Rp)
1	13.498.295.850,-	01 Juni 2015	5.680.505.500,-	-	-
2		04 Nov 2015	-	4.500.915.400,-	-
3		21 Des 2015	-	-	1.129.487.619,-
JUMLAH (NPHD addendum)			11.310.908.519,-		

Sumber : Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bungo (BPKAD)

Terdapat perbedaan jumlah pagu yang diterima dengan jumlah pagu yang seharusnya menurut NPHD, fenomena ini terjadi ketika anggaran yang akan dicairkan pada tahap ke tiga, yang seharusnya diterima oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebesar Rp. 3.316.874.950,- namun KPU hanya menerima jumlah anggaran sebesar Rp. 1.129.487.619,- sehingga KPU hanya menerima anggaran hibah dari Pemerintah daerah dengan total sebesar Rp. 11.286.931.536,- dan sisa yang masih belum dicairkan di Pemerintah daerah adalah Rp.2.187.387.331,- dari fenomena ini KPU Kabupaten Bungo dan Pemerintah daerah melakukan addendum NPHD. Bagi pemerintah daerah bentuk pertanggung jawaban atas alokasi yang terjadi mungkin dirasa sudah efektif dan efisien, karena anggaran yang dikeluarkan tidak sebesar yang direncanakan. Untuk pencapaian sasaran dengan memanfaatkan sumber daya yang paling sedikit atau minimal namun tetap menjaga tingkat kualitas yang telah direncanakan, kemudian pengalokasian tersebut dapat mewujudkan dengan penerapan performance based budgeting adalah cara agar anggaran yang dikeluarkan dengan alokasi anggaran lebih efisien.

Namun bagi KPU Kabupaten Bungo dengan adanya selisih anggaran yang turun ke KPU dari Pemerintah Daerah tersebut menunjukkan bahwa dalam perencanaan anggaran di KPU masih belum akuntabel dan penerapan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di KPU Kabupaten Bungo belum terlaksana dengan

baik. Metode menambah dan mengurangi besarnya item belanja merupakan dasar dari penetapan anggaran untuk program dan kegiatan. Dan hal ini berakibat pada pengalokasian anggaran yang tidak tepat sarasannya karena tidak didasari pada pencapaian kinerja dari program dan kegiatan.

Dalam penganggaran peranan perencanaan sangat penting, karena aktifitas yang direncanakan diperlukan untuk menjalankan perencanaan dalam bentuk input. Jika perencanaan atau input sudah sesuai maka program yang diusulkan atau yang dibuat dapat mencapai tujuan, karena anggaran berbasis kinerja didasari dengan tujuan. Kemudian alat ukur kinerja yang jelas dan transparan berupa indikator kinerja (*performance indicators*) merupakan pendukung sistem anggaran berbasis kinerja. Selain indikator kinerja juga diperlukan adanya sasaran (*target*) yang jelas agar kinerja dapat diukur dan diperbandingkan sehingga dapat dinilai tingkat efisiensi dan efektivitas dari pekerjaan yang dilaksanakan. Dengan menggunakan sistem anggaran berbasis kinerja dapat memperbaiki tata kelola keuangan pemerintahan dan instansi supaya lebih baik lagi.

Dalam pelaksanaan anggaran keuangan pada KPU Kabupaten Bungo yang merupakan sub system dari pengelolaan keuangan negara yang dihibahkan kepada Pemerintah Daerah, yang merupakan elemen pokok dari penyelenggaraan Pemerintahan dalam rangka pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien dan ekonomis melalui tata kelola pemerintahan yang transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Dikutip dari International IDEA, perencanaan yang sesuai dengan rencana startegis merupakan perencanaan yang baik yang telah disusun berhubungan dengan visi, misi, tujuan dan kegiatan yang telah direncanakan. hal ini ditekankan pada program dan kinerja. Seharusnya anggaran Komisi Pemilihan Umum harus benar-benar sesuai dengan target dan keluaran yang lebih fokus. Menghitung jumlah biaya yang dibutuhkan program yang diusulkan merupakan sistem anggaran yang diwajibkan. Kemudian penetapan anggaran, anggaran usulan dan pelaksanaan harus mengacu pada rencana kinerja yang telah dibuat.

1.2 Rumusan Masalah

Fokus dari penelitian yang akan diangkat adalah tentang perencanaan dan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja KPU Kabupaten Bungo pada pilkada serentak Tahun 2015. Dimana anggaran KPU Bungo berdasarkan NPHD awalnya

adalah Rp.13.498.295.850,- namun, pada saat tahap pelaksanaan Pilkada berlangsung anggaran tersebut tidak dapat diterima seluruhnya oleh KPU Bungo pada saat tahap pencairan ke 3 (tiga). Dengan alasan bahwasanya Pemerintah Daerah devisit anggaran, kemudian dampak dari tidak terealisasinya anggaran tersebut membuat Pemerintah Daerah dan KPU Kabupaten Bungo melakukan addendum NPHD dengan jumlah anggaran menjadi Rp. 11.310.908.519,- tidak hanya addendum bahkan KPU Bungo harus melaporkan kembali atau meregristrasi kembali dana hibah yang diterima dari Pemerintah Daerah ke Ditjen Pengelolaan Pembiayaan dan Resiko cq. Direktur Evaluasi, Akuntansi dan Setelmen di Jakarta, kemudian KPU Bungo juga harus mengubah atau merevisi laporan pengesahan pendapatan hibah langsung (SP2HL) melalui KPPN setelah nomor register revisi diterima oleh KPU Bungo, dampak selanjutny dari anggaran yang tidak terealisasi dari Pemerintah Daerah adalah, KPU Bungo juga harus merevisi nilai RKA yang semula mengikuti jumlah nilai NPHD awal menjadi nilai NPHD addendum. Kemudian pada saat revisi DIPA pecahan dibawah seribu tidak dapat di baca pada aplikasi RKA/KL, maka yang terjadi saat itu nilai pendapatan hibah langsung sebesar Rp. 13.498.295.850 berubah menjadi Rp.13.498.293.000,-

Dalam fenomena ini memang anggaran kebutuhan Pilkada sudah terpenuhi, dengan kata lain walaupun anggaran dari Pemerintah daerah tidak dapat di cairkan secara keseluruhan. Namun, tidak mengganggu tahapan kegiatan Pilkada karena kebutuhan Pilkada semua tercukupi. Berdasarkan fenomena yang terjadi bahwasanya anggaran yang sudah ditetapkan oleh KPU Bungo ternyata masih banyak sisa anggaran yang tidak terpakai yang posisinya masih di Pemerintah Daerah.

Perlu dianalisa apakah Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Bungo tidak menyusun anggaran berdasarkan anggaran kinerja, dimana berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, anggaran berbasis kinerja adalah suatu pendekatan dalam penyusunan anggaran yang didasarkan pada kinerja atau prestasi kerja yang ingin dicapai. Kemudian Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa penyusunan anggaran berbasis kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang

disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Pada kenyataannya dalam penerapan anggaran berbasis kinerja memang merupakan hal yang paling sulit untuk pelaksanaannya dan masih jauh dari yang diharapkan, Secara teoritis KPU Bungo harus melawati tahapan-tahapan yang harus dilalui.

Dilihat dari banyaknya kendala, saat pelaksanaan anggaran dilakukan, maka peneliti berasumsi bahwa hal ini disebabkan oleh ketidak tepatan dalam proses perencanaan anggaran di KPU Bungo yang tidak mengacu pada pedoman anggaran berbasis kinerja, atau juga kurang maksimalnya pelaksanaan program dari rencana kerja dan kegiatan yang telah ditetapkan pada saat penyusunan program dan anggaran, memang berdasarkan fenomena yang terjadi anggaran Pilkada menjadi efektif dan efisien namun belum menyentuh pada kepentingan publik, sehingga dampak dari kegiatan pembelanjaan tidak terealisasi secara maksimal sesuai dengan yang telah direncanakan.

Peneliti bermaksud membuktikan asumsi ini Dengan demikian fokus penelitian ini adalah Perencanaan dan Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja KPU Kabupaten Bungo pada pilkada Tahun 2015. Dengan pertanyaan penelitian yang dirumuskan adalah sebagai berikut : Bagaimana Perencanaan dan Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja di KPU Kabupaten Bungo pada pilkada Tahun 2015?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang diperoleh, tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menggambarkan Perencanaan dan Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja KPU Kabupaten Bungo, pada pilkada Tahun 2015.
2. Untuk menganalisis Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja pada KPU Kabupaten Bungo berdasarkan prinsip Anggaran Berbasis Kinerja, pada pilkada Tahun 2015.
3. Untuk mengungkapkan atau menemukan hal-hal baru mengenai Perencanaan dan pelaksanaan Anggaran pada pilkada Tahun 2015.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat penelitian ini adalah untuk meningkatkan peran KPU dalam bidang tata kelola Keuangan lebih baik dan lebih berkualitas, dan dapat menerapkan perencanaan dan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja pada KPU agar lebih terarah, tidak hanya dilaksanakan pada saat ada kegiatan Pemilu dan Pilkada saja, namun di laksanakan untuk kegiatan rutin pada KPU sehari-harinya sesuai dengan rencana kerja.
2. Manfaat praktis dapat menjadi masukan atau perbaikan khususnya KPU Kabupaten Bungo sebagai penyelenggara Pemilu agar dapat menyelenggarakan kegiatan pilkada dengan mengedepankan prinsip anggaran berbasis kinerja

