

# EFEKTIVITAS DAN AKUNTABILITAS PERTANGGUNGJAWABAN ANGGARAN PENYELENGGARAN PILKADA SERENTAK DI INDONESIA

Sarjiyanto<sup>1\*</sup>

1. Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Sebelas Maret

\*Email Korespondensi: masyanto@staff.uns.ac.id

---

## Abstrak

*Dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung Serentak di Indonesia, KPU sebagai penyelenggara mendapatkan dukungan pendanaan dari APBD dan dapat didukung melalui APBN. Pertanggungjawaban pengelolaan dana penyelenggaraan Pilkada Serentak khususnya belanja yang bersumber dari hibah masih menyisakan permasalahan. Kajian ini bertujuan untuk menganalisis akuntabilitas penggunaan dana hibah penyelenggaraan Pilkada Serentak khususnya dari sisi anggaran dan faktor-faktor yang menghambat akuntabilitas dana hibah KPU. Kajian ini menggunakan studi literatur, observasi dan wawancara langsung untuk mendapatkan data perencanaan dan penganggaran penyelenggaraan Pilkada serentak di Indonesia. Analisis yang digunakan adalah dengan pendekatan content analysis dan konfirmasi data dengan pihak terkait. Hasil kajian menunjukkan bahwa akuntabilitas pelaksanaan dan pengelolaan penggunaan dana hibah oleh KPU masih belum optimal, hal ini ditandai dengan munculnya beberapa catatan dari BPK terkait hibah dan terdapat tujuh faktor penghambat akuntabilitas dana hibah KPU.*

**Kata kunci:** Dana Hibah, Pilkada Serentak dan Akuntabilitas Anggaran

**JEL Classifications:** H61, H72

---

## 1. PENDAHULUAN

Pelaksanaan hajatan besar bangsa Indonesia dalam melakukan reorganisasi pucuk pimpinan daerah melalui pilkada langsung secara serentak secara umum dapat dikatakan berhasil dengan sukses. Pilkada langsung secara serentak pertama kali telah terselenggara pada tanggal 9 Desember 2015 berhasil memilih kurang lebih 852 pasangan calon dari 265 daerah, sebanyak 8 provinsi, 170 kabupaten dan 26 kota. Pelaksanaan Pilkada Serentak gelombang kedua direncanakan pada tanggal 15 Februari 2017 ini, hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang No.8/2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang 1/2015 tentang Penetapan Perpu 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengamanatkan bahwa; untuk kepala daerah yg Akhir Masa Jabatan (AMJ) s/d Thn 2015 dan AMJ s/d bulan Juni 2016 harus melakukan pilkada serentak, dan sudah terlaksana pada tanggal 9 Desember 2015 kemarin. Selanjutnya untuk kepala daerah yang AMJ berakhir Juli s/d Des 2016 dan AMJ berakhir Thn 2017 pelaksanaan

Pilkadanya dijadwalkan pada tanggal 15 Februari 2017 ini untuk 101 Daerah. Selanjutnya untuk rencana pilkada secara serentak dijadwalkan pada Juni 2018 untuk Kepala Daerah yang AMJ berakhir pada Tahun 2018 dan 2019, 2020 untuk Kepala Daerah hasil Pilkada Serentak tahun 2015, 2022 untuk Kepala Daerah hasil Pilkada serentak tahun 2017, 2023 untuk Kepala Daerah hasil Pilkada serentak tahun 2018 dan direncanakan Pilkada serentak secara Nasional pada tahun 2017. Secara nasional kedepan di Indonesia hanya akan ada tiga pesta demokrasi; yakni Pemilihan Umum Legislatif (DPRD Kab/ Kota, DPRD Propinsi, DPR RI dan DPD), Pemilihan Umum Presiden dan Pemilihan Kepala Daerah secara serentak.

Pilkada yang akan digelar secara serentak pada Rabu, 15 Februari 2017 mendasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri terdapat 102 Kepala Daerah yang terdaftar masa jabatannya akan berakhir pada tahun 2017 ini. Dari 102 Daerah, khusus untuk D.I. Yogyakarta tidak melaksanakan pemilihan Gubernur sehingga menjadi 101 Daerah. Sejumlah 101 Daerah tersebut terdiri dari 7 pemilihan Gubernur (NAD Aceh, Babel, Banten, DKI, Sulbar, Gorontalo dan Pabar) dan 17 pemilihan Walikota serta 77 pemilihan Bupati. Pilkada Serentak gelombang kedua pada tanggal 15 Februari 2017 di 101 daerah pemilihan akan diikuti kurang lebih 41,2 juta penduduk yang mempunyai hak pilih di tujuh provinsi tersebut.

Keberhasilan pelaksanaan Pilkada langsung secara serentak di Indonesia merupakan salah satu indikator yang menghantarkan Indonesia sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia. Demokratisasi dalam pelibatan masyarakat (*society*) dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan negara hendaknya benar-benar terjadi dalam alam demokrasi ini. Keberhasilan tersebut tentunya merupakan kerja keras seluruh elemen bangsa. Penyelenggaraan pemilu tidak lepas dari peran utama KPU (Komisi Pemilihan Umum), KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Hal ini tercantum dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945 dan UU tentang Pemilu. Kedudukan KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum saat ini harus dilaksanakan oleh sebuah Komisioner yang independen dan nonpartisan. Hal ini merupakan perubahan yang mendasar dalam rangka meningkatkan akuntabilitas dan kualitas dari penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia. Dasar legalitasnya adalah setelah satu tahun setelah penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu) tahun 1999, pemerintah bersama DPR mengeluarkan UU No. 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Pokok isi dari UU No. 4/2000 adalah adanya perubahan penting, yaitu bahwa penyelenggaraan pemilihan umum tahun mulai 2004 dilaksanakan oleh sebuah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang independen dan nonpartisan. Independen dan nonpartisan inilah label baru yang disandang oleh KPU saat ini.

KPU sebuah komisioner terdiri atas para anggota yang dipilih dari orang-orang yang independen dan nonpartisan serta didukung oleh sekretariat beserta staf pendukung dalam menjalankan fungsinya sebagai penyelenggara pemilihan umum. KPU terdiri dari KPU pusat dan KPU Daerah, yang secara sistem organisasinya merupakan sebuah satu kesatuan fungsi koordinasi. Dalam dukungan operasionalnya KPU berdasarkan Undang-Undang menggunakan anggaran negara (APBN dan dukungan dari APBD). Pasal 166 ayat (1) Undang-Undang No. 10 tahun 2016 diatur bahwa Pendanaan kegiatan Pemilihan Kepala Daerah dibebankan pada APBD dan dapat didukung melalui APBN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hal ini sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan mekanisme hibah langsung dari Pemerintah Daerah melalui penandatanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) sebagaimana diatur Permendagri Nomor 51 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Dana Kegiatan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Lebih lanjut, Permendagri tersebut menegaskan bahwa dana hibah yang merupakan bagian dari keuangan negara, mekanisme pertanggungjawabannya secara formal maupun material harus mengacu pada mekanisme keuangan negara. Secara khusus dalam hal teknis pengadministrasian, pencairan dan penggunaan serta pelaporan dana hibah tersebut harus mengacu pada Permenkeu Nomor 191/PMK.05/2011. Oleh karena itu, transparansi dan akuntabilitas dalam pertanggungjawaban pengelolaan dana penyelenggaraan pilkada merupakan sebuah keharusan dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik (*clean government & good governance*).

Namun demikian, masih terdapat permasalahan di dalam pertanggungjawaban pengelolaan dana penyelenggaraan Pilkada Serentak khususnya hibah yang jumlahnya besar, baik di tahun 2014 dan 2015 maupun untuk penyelenggaraan pilkada yang akan datang. Sehingga BPK dalam pemeriksaan atas Laporan Keuangan KPU memberikan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) selama dua tahun berturut-turut yaitu pada tahun 2014 dan 2015.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka kajian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis permasalahan mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Hibah untuk penyelenggaraan Pilkada Serentak. Berdasarkan permasalahan di atas, terdapat dua persoalan dalam kajian ini. Pertama, bagaimana akuntabilitas pelaksanaan dan pengelolaan penggunaan dana hibah oleh KPU dalam pelaksanaan Pilkada Serentak di Indonesia? Kedua, apakah faktor-faktor yang menghambat akuntabilitas dana hibah KPU dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak?

## 2. KAJIAN LITERATUR

Proses demokrasi terkait pengambilan keputusan dan pengelolaan negara menuntut keterlibatan penuh seluruh elemen bangsa. Salah satu bentuk proses demokrasi di Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 diwujudkan dengan penyelenggaraan pemilihan umum yang bertujuan untuk memilih para pemimpin bangsa baik di lembaga eksekutif maupun di lembaga legislatif (Supriyanto, 2015).

Kualitas pelaksanaan pemilu setidaknya meliputi dua aspek yaitu proses penyelenggaraan dan hasilnya. Di Indonesia, proses penyelenggaraan pemilihan umum sesuai amanat UUD 1945 Pasal 22E (5) diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Dalam menjalankan peran dan fungsinya sebagai penyelenggara pemilu, KPU mendapatkan dukungan anggaran dari APBN dan APBD. Khusus dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada), KPU sebagai penyelenggara mendapatkan dukungan pendanaan dari APBD dan dapat didukung melalui APBN. Hal ini sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan mekanisme hibah langsung dari Pemerintah Daerah melalui penandatanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) sebagaimana diatur Permendagri Nomor 51 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Dana Kegiatan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Lebih lanjut, Permendagri tersebut menegaskan bahwa dana hibah yang merupakan bagian dari keuangan negara, mekanisme pertanggungjawabannya secara formal maupun material harus mengacu pada mekanisme keuangan negara. Secara khusus dalam hal teknis pengadministrasian, pencairan dan penggunaan serta pelaporan dana hibah tersebut harus mengacu pada Permenkeu Nomor 191/PMK.05/2011. Oleh karena itu, transparansi dan akuntabilitas dalam pertanggungjawaban pengelolaan dana penyelenggaraan pilkada merupakan sebuah keharusan dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik (*clean government & good governance*).

Menurut McKinney (1986) pengelolaan keuangan publik adalah: *"efficient raising of resources and wise and accountable use of funds to the highest quality end product possible."* Jadi pengelolaan keuangan publik adalah peningkatan efisiensi dan penggunaan sumber anggaran secara bijaksana dan bertanggung jawab akan menjadikan hasil akhir berkualitas tinggi. Pengertian lain dapat juga mengacu kepada pendapat (Coe, 1989) bahwa pengelolaan keuangan publik yaitu pengelolaan dana publik yang dilakukan secara benar dan dievaluasi dengan efisien dan efektif. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa

pengelolaan keuangan publik adalah semua aktivitas yang dilakukan pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah dalam mengurus semua urusan negara, khususnya yang berhubungan dengan aktivitas keuangan pemerintah, yang berawal dari manajemen penerimaan, pengeluaran sampai kebijakan pendapatan pengeluaran.

Guthrie, Humphrey, Jones, & Olson (2005) mengatakan bahwa pengelolaan keuangan publik baru atau sering juga disebut *New Public Financial Management* (NPFM) merupakan bagian dari reformasi manajemen publik dibawah payung doktrin *New Public Management* (NPM). Reformasi dalam konteks ini berarti perubahan yang menguntungkan. *Japan Bank of International Cooperation* (JBIC) melihat reformasi manajemen keuangan publik sebagai proses perbaikan terus menerus baik dilakukan secara inkremental maupun radikal yang melibatkan perubahan kelembagaan (peraturan dan prosedur) dan organisasi. Terinspirasi dari reformasi NPM ini banyak negara khususnya negara-negara anggota OECD telah melakukan perubahan yang mendasar dalam manajemen keuangan publik mereka.

Keuangan pemilu adalah bagian dari keuangan publik karena uang yang dikelola untuk biaya penyelenggaraan pemilu pada umumnya adalah uang publik. Keuangan pemilu adalah anggaran atau biaya pemilu yang dikeluarkan oleh suatu negara untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan yang dilakukan oleh lembaga penyelenggara pemilu dan lembaga lain untuk mengatur dan melakukan proses pemilihan umum. Dengan demikian pengelolaan keuangan pemilu adalah pengelolaan keuangan publik adalah peningkatan efisiensi dan efektifitas penggunaan sumber dana publik untuk penyelenggaraan pemilu baik oleh lembaga penyelenggara pemilu maupun oleh lembaga terkait secara bijaksana dan bertanggung jawab untuk mengasalkan pemilu yang berkualitas. (Zetra, 2015)

Menurut (Mardiasmo, 2002a), terdapat 5 (lima) prinsip manajemen keuangan yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan publik, yaitu: Akuntabilitas, *Value for Money* (VFM), Kejujuran dalam mengelola, keuangan publik (probity), Transparansi dan Pengendalian. (Mardiasmo, 2002a), setidaknya terdapat tiga hal yang dapat diperankan oleh lembaga publik yaitu penciptaan transparansi, akuntabilitas publik, dan *value for money* (ekonomi, efisiensi dan efektifitas). Prinsip-prinsip pengelolaan keuangan pemilu adalah bagian dari prinsip pengelolaan keuangan publik. Pengelolaan keuangan pemilu yang baik adalah salah satu upaya dalam mewujudkan salah satu dari karakteristik good governance yang perlu dilakukan oleh lembaga penyelenggara pemilu, khususnya Pilkada Langsung Serentak yang sudah menjadi konsensus dan agenda nasional harus terselenggarakan secara efisien, efektif dan akuntable dalam pelaksanaannya.

Efisiensi adalah perbandingan antara output dengan input. Ukuran efisien dapat dikembangkan dengan menghubungkan antara biaya yang sesungguhnya dengan biaya standar yang telah ditetapkan sebelumnya (Halim, 2001). Sedangkan Deddi & Ayuningtyas (2010) mengemukakan bahwa efisiensi adalah hubungan antara barang dan jasa yang dihasilkan dalam sebuah kegiatan atau aktifitas dengan sumber daya yang digunakan. Suatu organisasi, kegiatan atau program dikatakan efisien apabila mampu menghasilkan output tertentu dengan input serendah-rendahnya, atau dengan input tertentu mampu menghasilkan output sebesar-besarnya (*spending well*).

Sedangkan efektifitas menurut Othenk (2008) adalah pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atas jasa kegiatan yang dijalankannya. Efektivitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan. Jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran, berarti makin tinggi efektifitasnya. Lebih lanjut Othenk (2008) menegaskan, efektifitas adalah pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah pekerjaan tepat pada waktunya. Dapat disimpulkan bahwa efektifitas berkaitan dengan terlaksananya semua tugas pokok, tercapainya tujuan,

ketepatan waktu, dan partisipasi aktif dari anggota serta merupakan keterkaitan antara tujuan dan hasil yang dinyatakan, dan menunjukkan derajat kesesuaian antara tujuan yang dinyatakan dengan hasil yang dicapai.

Kurniawan (2005) dalam bukunya Transformasi Pelayanan Publik mendefinisikan efektivitas sebagai berikut: “Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) dari pada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya”. Organisasi dapat dikatakan efektif bila organisasi tersebut dapat sepenuhnya mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Efektivitas umumnya dipandang sebagai tingkat pencapaian tujuan operatif dan operasional. Dengan demikian pada dasarnya efektivitas adalah tingkat pencapaian tujuan atau sasaran organisasional sesuai yang ditetapkan. Efektivitas adalah seberapa baik pekerjaan yang dilakukan, sejauh mana seseorang menghasilkan keluaran sesuai dengan yang diharapkan. Ini dapat diartikan, apabila sesuatu pekerjaan dapat dilakukan dengan baik sesuai dengan yang direncanakan, dapat dikatakan efektif tanpa memperhatikan waktu, tenaga dan yang lain.

Mengukur efektivitas organisasi bukanlah suatu hal yang sangat sederhana, karena efektivitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya. Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran yang diharapkan, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

Tangkilisan (2005) memberikan kriteria atau ukuran efektivitas organisasi yang menyangkut faktor internal organisasi dan faktor eksternal organisasi antara lain: Produktivitas organisasi atau output. Efektivitas organisasi dalam bentuk keberhasilannya menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan di dalam dan di luar organisasi dan tidak adanya ketegangan di dalam organisasi atau hambatan-hambatan konflik diantara bagian-bagian organisasi, lebih lanjut Argris dalam Tangkilisan (2005) yang mengatakan efektivitas organisasi adalah keseimbangan atau pendekatan secara optimal pada pencapaian tujuan, kemampuan dan pemanfaatan tenaga manusia.

Sedangkan pengertian akuntabilitas adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktifitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*prinscipal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban tersebut (Mardiasmo, 2002b). Pandangan Turner & Hulme (1997) melihat Akuntabilitas merupakan konsep yang kompleks yang lebih sulit mewujudkannya dari memberantas korupsi. Akuntabilitas adalah keharusan lembaga - lembaga sektor publik untuk lebih menekan pada pertanggungjawaban horizontal (masyarakat) bukan hanya pertanggungjawaban vertikal (otoritas yang lebih tinggi). Sedangkan dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh lembaga-lembaga publik antara lain:

- 1) Akuntabilitas hukum dan kejujuran (*accountability for probability and legality*) yaitu akuntabilitas lembaga-lembaga publik untuk berperilaku jujur dalam bekerja dan mentaati ketentuan yang berlaku. Akuntabilitas hukum menuntut penegakan hukum (*law enforcement*), sedangkan akuntabilitas kejujuran menuntut adanya praktik organisasi yang sehat.
- 2) Akuntabilitas proses (*process accountability*) yaitu terkait prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasikan melalui pemberian layanan publik yang cepat, responsif dan murah biaya.

- 3) Akuntabilitas program (*program accountability*) yaitu berkaitan dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat tercapai atau tidak, dan apakah telah organisasi telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil optimal dengan biaya yang minimal
- 4) Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*) yaitu terkait dengan pertanggungjawaban lembaga publik atas kebijakan-kebijakan yang diambil. Dalam membuat kebijakan harus mempertimbangkan apa tujuan kebijakan tersebut, mengapa kebijakan itu diambil, siapa sarasannya, pemangku kepentingan (*stakeholder*) mana yang akan terpengaruh dan memperoleh manfaat dan dampak negatif atas kebijakan tersebut

Berdasarkan ukuran efisiensi, efektifitas dan akuntabilitasnya, masih terdapat beberapa permasalahan di dalam pertanggungjawaban pengelolaan dana penyelenggaraan Pilkada Serentak khususnya hibah yang jumlahnya besar, baik di tahun 2014 dan 2015 maupun untuk penyelenggaraan pilkada yang akan datang. Sehingga BPK dalam pemeriksaan atas Laporan Keuangan KPU memberikan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) selama dua tahun berturut-turut yaitu pada tahun 2014 dan 2015.

### 3. METODE PENELITIAN

Metode kajian ini terbagi kepada dua tahapan pembahasan. Bagian pertama menjelaskan secara konseptual pentingnya penyelenggaraan Pilkada Serentak dan akuntabilitas pengelolaan dana hibah Pilkada di Indonesia. Sedangkan bagian kedua akan menganalisis faktor-faktor yang menghambat akuntabilitas dana hibah KPU dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak.

Data penelitian adalah laporan hasil pemeriksaan BPK atas laporan keuangan KPU tahun 2015 dan 2016. Konfirmasi data juga dilakukan dengan FGD dengan Anggota KPU pusat dan daerah.

Kajian ini bersifat kualitatif deskriptif dengan pendekatan *content analysis* dan studi kasus untuk pemilihan objek kajian yaitu Anggota KPUD. Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi dan wawancara terstruktur yang sampelnya dipilih dari KPUD dan *public stakeholders* internal pemerintah daerah yaitu Kepala Dinas/Badan Keuangan dan Auditor Inspektorat. Pemilihan sampel kajian adalah dengan mempertimbangkan bahwa pejabat terkait memahami dan bertanggungjawab atas penyajian dan ketersediaan laporan keuangan dana hibah penyelenggaraan Pilkada.

### 4. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

#### Urgensi Pelaksanaan Pilkada Serentak di Indonesia

Pilkada Serentak merupakan amanat dari UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Perubahan ini merupakan langkah penyempurnaan penyelenggaraan pilkada ke arah yang lebih demokratis. Demokratis menurut McClosky (1972) dalam Pahlevi (2016) adalah ketika bentuk partisipasi politik dalam pemilihan umum dapat memenuhi unsur-unsur partisipasi aktif masyarakat sebagai pemenuhan dan perlindungan hak-hak rakyat secara konstitusional.

Di sisi lain, menurut (Pahlevi, 2016) gagasan Pilkada Serentak dapat mencapai proses pemilihan yang efektif dan efisien baik dari sisi politik maupun ekonomi. Hal ini dikuatkan dengan hasil studi Sekretariat Nasional FITRA tentang Kebijakan Anggaran Pemilihan Kepala Daerah Efisien dan Demokratis (2016) yang menjelaskan bahwa penyelenggaraan Pilkada serentak dapat menghindari pembebanan biaya ganda melalui pola *sharing* pendanaan belanja antara APBD dengan APBN. Bahkan menurut Idil Akbar (2016) tujuan

pelaksanaan pemilihan umum dalam menciptakan *local accountability*, *political equity* dan *local responsiveness* dapat diwujudkan melalui Pilkada Serentak.

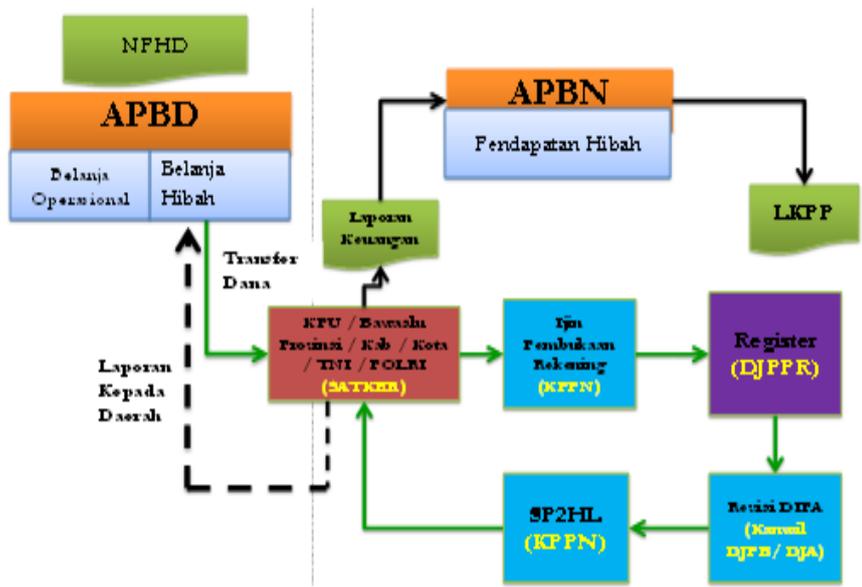
Dengan demikian, uraian di atas memberikan pemahaman bahwa penyelenggaraan Pilkada Serentak merupakan usaha untuk melahirkan kualitas Kepala Daerah yang memiliki kompetensi, integritas, dan kapabilitas serta memenuhi unsur akseptabilitas yang didukung dengan tata kelola keuangan yang transparan, efisien dan akuntabel.

**Mekanisme Dana Hibah Pilkada Serentak**

Pendanaan penyelenggaraan Pilkada Serentak sebagaimana Pasal 166 ayat (1) Undang-undang No. 8 Tahun 2015 menyatakan bahwa pendanaan kegiatan Pilkada dibebankan pada APBD dan dapat didukung oleh APBN. Mekanisme pengelolaan anggaran Pilkada yang bersumber dari APBD diatur dengan Permendagri No. 51 Tahun 2015 yang menjelaskan bahwa mekanisme pengelolaan pendanaan Pilkada oleh KPU Daerah dari Pemerintah Daerah adalah dengan menggunakan akun Belanja Hibah.

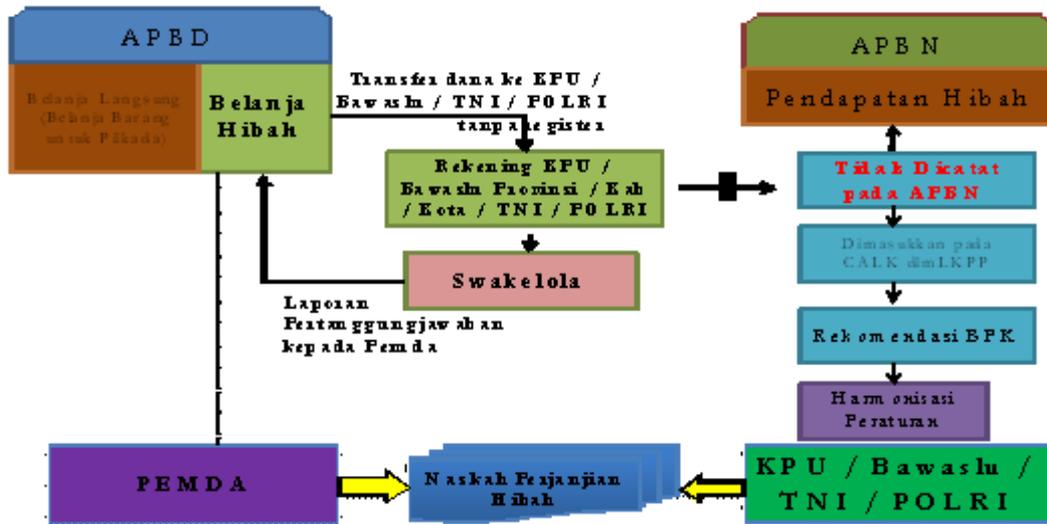
Lebih lanjut dilihat dari sisi akuntabilitas, Permendagri di atas juga menetapkan bentuk pertanggungjawaban realisasi belanja KPU yang bersumber dari dana hibah daerah (APBD) harus disajikan di dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Sedangkan mekanisme pertanggungjawaban realisasi dana hibah yang diterima oleh KPU, menurut (Widjanarko, 2016) harus mengacu pada mekanisme APBN, dimana Laporan Keuangan KPU Daerah menjadi bagian dari Laporan Keuangan KPU Pusat yang secara ringkas dapat dilihat pada gambar dibawah ini:

Gambar 1 menjelaskan bahwa pertanggungjawaban dana hibah dalam APBN dilaksanakan di tahun anggaran berjalan dan berpedoman pada pengelolaan APBN. Setelah itu, register diajukan segera setelah penandatanganan NPHD (Register mendahului pembukaan rekening). NPHD berlaku hanya 1 (satu) tahun anggaran berjalan dan sisa dana akan dilanjutkan di tahun anggaran berikutnya, dengan persetujuan pemberi dan penerima hibah. Dengan demikian, dana Pilkada yang telah ditransfer dari Pemda dapat langsung digunakan/dibelanjakan untuk kebutuhan penyelenggaraan Pilkada tanpa menunggu terbitnya persetujuan pembukaan rekening hibah. Sedangkan revisi DIPA dan pengesahan dapat dilakukan kemudian namun tetap dalam tahun anggaran berjalan.



Gambar 1. Mekanisme Pertanggungjawaban

Pertanggungjawaban Dana Pilkada s.d. Tahun 2014



Gambar 2. Dana Hibah Pemilu Tahun 2015

### Anggaran Pilkada Serentak

Laporan Keuangan KPU Pusat untuk Pilkada serentak tahap 1 TA 2015 yang telah diaudit BPK RI menunjukkan adanya peningkatan angka realisasi dana hibah KPU dari sebesar Rp1.337.487.300,- untuk Pilkada di tahun 2014 menjadi Rp4.890.803.609.303,- untuk Pilkada Serentak 9 Desember 2015. Dengan kata lain angka realisasi dana hibah mengalami peningkatan hampir 4.000 kali lipat (365,571%).

Sedangkan berdasarkan hasil monitoring perkembangan pencairan Dana Hibah Pilkada Serentak tahap II TA 2017 yang dilakukan oleh Sekretariat Jenderal KPU RI diketahui bahwa dari anggaran sebesar Rp4.362.649.323.528,- yang tertuang dalam NPHD, sudah dilakukan pencairan atau ditransfer oleh pemerintah daerah kepada KPU/KIP Aceh dan KPU/KIP Kabupaten/Kota sebesar Rp4.265.433.301.237,- atau sekitar 97,77%. Dengan kata lain dana hibah Pilkada Serentak tahap II mengalami peningkatan lebih dari 3.000 kali lipat dibandingkan Pilkada tahun 2014.

Fakta di atas menunjukkan bahwa KPU Pusat sebagai entitas pengelola keuangan negara memiliki tanggung jawab yang semakin besar dalam penatausahaan dan pertanggungjawaban penggunaan dana hibah tersebut. Padahal peningkatan angka realisasi ini hanya merupakan pengadministrasian KPU Pusat pada laporan keuangannya atas akumulasi realisasi dana hibah KPUD seluruh Indonesia. Sedangkan KPU Pusat tidak secara langsung mengelola dana tersebut.

Dengan demikian, mekanisme pengelolaan dana hibah Pilkada Serentak ini memiliki konsekuensi penatausahaan yang rumit. Dari hasil pemeriksaan BPK, ditemukan bahwa pencatatan dan pelaporan dana hibah Pilkada Serentak Tahun 2015 tidak memadai, antara lain ditemukan perbedaan nilai penerimaan dan sisa kas dari hibah antara yang dilaporkan dalam laporan keuangan dan rekening penampung hibah masing-masing sebesar minus Rp22,52 miliar dan sebesar Rp51,79 miliar. Selain itu, terdapat nilai penerimaan hibah, dan belanja dari hibah tidak terlaporkan masing-masing sebesar Rp32,35 miliar dan Rp28,42 miliar, terdapat nilai kas hilang sebesar Rp600 juta, serta nilai kas dalam bentuk bukti pertanggungjawaban sebesar Rp563,05 juta, sehingga nilai sisa kas dari hibah yang tersaji dalam Kas Lainnya dan Setara Kas sebesar Rp1,17 triliun dan Belanja sebesar Rp28,42 miliar dari hibah tidak dapat diyakini sebagai nilai yang sebenarnya. Permasalahan tersebut

menjadi dasar BPK dalam memberikan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) terhadap Laporan Keuangan KPU TA 2015.

#### **Alokasi Anggaran dan Mekanisme Penggunaan Dana Hibah**

Berdasarkan penjelasan KPU Pusat dan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK Semester I Tahun 2016, anggaran KPU dalam pelaksanaan Pilkada Serentak tahun 2015 adalah sebesar Rp6.409.577.627.073. Komposisi anggaran tersebut bersumber dari APBN sebesar Rp1.516.039.486.670 (24%) dan hibah APBD yang menyelenggarakan Pilkada Serentak Rp4.893.538.140.403 (76%) dan telah dicatatkan ke dalam laporan keuangan KPU Pusat. Rincian anggaran tersebut dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 1.** Pagu dan Realisasi Belanja KPU Pusat Tahun 2015

Uraian	Anggaran	Realisasi	Prosent
<b>Rupiah Murni</b>	<b>Rp 1.780.063.753.000</b>	<b>Rp 1.516.039.486.670</b>	<b>85,17</b>
a Belanja Pegawai	Rp 999.867.367.000	Rp 933.209.209.854	93,33
b Belanja Barang	Rp 660.374.405.000	Rp 538.756.644.521	81,58
c Belanja Modal	Rp 119.821.981.000	Rp 44.073.632.295	36,78
<b>Hibah</b>	<b>Rp 6.429.582.214.000</b>	<b>Rp 4.893.538.140.403</b>	<b>76,11</b>
a Belanja Pegawai	Rp 3.214.888.000	Rp 1.742.468.000	54,20
b Belanja Barang	Rp 6.420.904.395.000	Rp 4.886.456.026.922	76,10
c Belanja Modal	Rp 5.462.931.000	Rp 5.339.645.481	97,74
<b>Total Belanja</b>	<b>Rp 8.209.645.967.000</b>	<b>Rp 6.409.577.627.073</b>	<b>78,07</b>

Sumber: LHP BPK Semester I 2016 (diolah) (BPK RI, 2016)

Dalam hal mekanisme penggunaan Dana Hibah Pilkada Serentak, salah satunya mengatur penetapan standar kebutuhan belanja Pilkada bagi KPUD Prov/Kab/Kota berpedoman pada Standar Biaya Masukan (SBM) yang dikeluarkan oleh KPU Pusat dengan mempertimbangkan Indeks Daerah. Begitu juga dalam hal akuntabilitas KPUD Prov/Kab/Kota dalam pengelolaan dana hibah kepada Pemerintah Daerah, diatur melalui mekanisme kewajiban menyampaikan laporan penggunaan dana hibah Pilkada kepada Kepala Daerah paling lambat 3 bulan setelah seluruh tahapan kegiatan Pilkada berakhir. Apabila sampai dengan berakhirnya kegiatan pelaksanaan Pilkada masih terdapat sisa dana, maka atas sisa dana tersebut wajib disetor kembali ke kas daerah paling lambat 3 bulan.

#### **Kendala Pengelolaan Dana Hibah Pilkada Serentak di Daerah**

Untuk mengetahui kendala dalam implementasi pengelolaan Dana Hibah Pilkada Serentak oleh KPUD, maka perlu dilakukan tinjauan lapangan secara empiris terhadap kondisi dan situasi di daerah. Hasil studi lapangan pada KPUD (KPU Kota Semarang) dan Pemerintah Daerah (Pemda Kota Semarang) dalam implementasi pengelolaan Dana Hibah Pilkada Serentak. Hal ini dapat diuraikan sebagai berikut:

##### 1) Penganggaran

Kendala terkait penganggaran dana hibah diantaranya adalah kemampuan APBD yang bervariasi dalam hal penyediaan Dana Hibah Pilkada Serentak sehingga jumlah dana yang tersedia tidak sesuai dengan alokasi yang ditetapkan dalam NPHD.

Kendala lain yang muncul terjadi pada mekanisme pengesahan revisi Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) yang disebabkan oleh beberapa hal diantaranya; masa pengajuan revisi anggaran untuk satu penyelenggaraan Pilkada umumnya membutuhkan lebih dari satu tahun anggaran sehingga mekanisme pengajuan revisi anggaran harus mengulang kembali tahapan demi tahapan dalam pengajuan DIPA untuk tahun anggaran berikutnya. Hal ini mengakibatkan revisi DIPA menjadi terlambat, dibutuhkannya penyesuaian kembali Rencana Anggaran Biaya (RAB) yang

harus didaftarkan ulang pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) setempat.

2) Realisasi

Kendala yang dihadapi dalam realisasi anggaran dana Hibah diantaranya adalah keterlambatan penandatanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) yang disebabkan oleh keterlambatan penyusunan dan penetapan Standar Kebutuhan Barang/Jasa dan Honorarium oleh KPU Pusat. Keterlambatan penandatanganan NPHD juga disebabkan akibat koreksi KPU atas Standar Masukkan yang disusun dan ditetapkan oleh KPUD yang belum sesuai dengan ketentuan KPU Pusat seperti satuan harga yang bersumber dari Standar Biaya Masukan (SBU) Menteri Keuangan (PMK) dan Standar Biaya Masukan (SBU) Pemda.

Khusus dalam hal penatausahaan, kendala yang dihadapi adalah kurang tersedianya sumber daya manusia (SDM) yang memiliki kapasitas dan kompetensi dibidang keuangan sehingga kurang memahami aturan yang ada. Begitu juga kurangnya pendampingan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).

Kendala lain dalam hal realisasi adalah mengenai lamanya waktu yang dibutuhkan untuk mendapatkan persetujuan register dan ijin pembukaan Rekening Penampungan Sementara (RPS) dari Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPB) Pusat yang disebabkan kemungkinan koreksi akibat format NPHD yang berbeda-beda antar daerah. Begitu juga kendala waktu yang disebabkan oleh faktor geografis daerah.

3) Pertanggungjawaban

Fakta lain yang terungkap dari studi lapangan menunjukkan munculnya beberapa kendala yang dihadapi oleh KPUD akibat mekanisme pertanggungjawaban dana hibah Pilkada Serentak. Kendala tersebut seperti: kendala pertanggungjawaban atas penatausahaan Dana Hibah dimana Ketua KPUD menjadi penanggungjawab penerima Dana Hibah tunduk pada peraturan KPU Pusat sebagai pejabat struktural di atasnya. Sedangkan penatausahaan yang dilakukan oleh sekretaris KPUD mengikuti aturan dan mekanisme keuangan daerah tersebut. Hal ini mengakibatkan ketidaksepahaman dalam penandatanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD). Kendala seperti ini dihadapi KPUD Kabupaten Banyuwangi dimana pemisahan tanggung jawab antara penerima Hibah (KPUD Kabupaten) dan penanggungjawab Hibah (KPU Pusat) mengakibatkan ketidakpastian pihak yang bertanggungjawab secara penuh atas pertanggungjawaban Dana Hibah tersebut.

Kendala lain yang muncul terkait dengan NPHD adalah dalam hal periodisasi alokasi anggaran dan pertanggungjawaban dana Hibah Pilkada Serentak. Dimana mekanisme keuangan negara mengatur pertanggungjawaban penggunaan anggaran harus dilakukan setiap akhir tahun anggaran. Namun hal ini menjadi kendala bagi periode pertanggungjawaban dana Hibah KPU yang umumnya akan digunakan melebihi satu tahun anggaran. Sehingga pihak KPUD berpendapat akan lebih efektif jika pertanggungjawaban dana Hibah dilakukan setelah berakhirnya seluruh tahapan Pilkada. Dengan kata lain KPU menyarankan periodisasi alokasi dan pertanggungjawaban dana Hibah Pilkada Serentak tahun 2015 bisa dilakukan melalui 1 (satu) naskah hibah dan pengelolaannya dapat langsung melalui sistem *multi years* dengan proses registrasi serta penerbitan nomor registrasi dana hibah ke Kementerian Keuangan cukup dilakukan sekali saja.

Kendala teknis lainnya yang berhubungan dengan penatausahaan dana Hibah KPU juga diungkap oleh BPK dalam catatan atas laporan keuangan LHP BPK atas Laporan Keuangan KPU Pusat. Kendala yang dimaksud adalah belum adanya petunjuk teknis yang mengatur penatausahaan pendapatan jasa giro yang diperoleh dari rekening giro dana Hibah di setiap KPUD. Hal ini mengakibatkan pihak KPUD tidak menyetorkan

jasa giro tersebut ke kas negara atau daerah, padahal BPK (LHP BPK, 2016: 61) menilai Jasa Giro/bunga yang diperoleh dari rekening hibah disetor ke kas negara sebagai PNPB, kecuali ditentukan lain dalam perjanjian hibah disetorkan ke kas negara atau daerah.

Keberadaan badan bersifat *Ad hoc* yang terdapat di KPUD, menjadi kendala bila dilihat dari aspek pertanggungjawaban dan proses penyusunan laporan keuangan konsolidasi di tingkat Lembaga KPU. Hal ini disebabkan kurang maksimalnya badan *Ad hoc* dalam melaksanakan tugas sehingga terjadi keterlambatan dalam penyampaian laporan keuangan yang mengakibatkan sulitnya pengumpulan dokumen pertanggungjawaban keuangan dan mempengaruhi penilaian opini BPK.

## 5. KESIMPULAN

Dari pembahasan yang telah diuraikan di atas, maka dari penelitian ini dapat ditarik kesimpulan, yaitu:

- 1) Pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Hibah Pilkada Serentak oleh KPU dan masih menghadapi berbagai kendala. Sehingga BPK dalam pemeriksaan Laporan Keuangan KPU baik Pusat maupun Daerah memberikan penilaian opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP).
- 2) Kendala-kendala yang dihadapi untuk mewujudkan pengelolaan keuangan dana hibah yang akuntabel dapat dibagi menjadi 3 (tiga) kelompok besar, yaitu kendala penganggaran, kendala realisasi, dan kendala pertanggungjawaban serta kendala lainnya.
- 3) Kendala penganggaran yang dimaksud seperti kemampuan APBD yang terbatas dalam hal penyediaan Dana Hibah Pilkada Serentak sehingga jumlah dana yang tersedia tidak sesuai dengan alokasi yang ditetapkan dalam NPHD. Kendala realisasi yang dimaksud meliputi keterlambatan penandatanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) yang disebabkan oleh keterlambatan penyusunan dan penetapan Standar Kebutuhan Barang/Jasa dan Honorarium oleh KPU Pusat. Begitu juga keterlambatan disebabkan besarnya kemungkinan koreksi oleh KPU Pusat atas Standar Masukan yang belum sesuai dengan ketentuan. Ketersediaan SDM yang memiliki kapasitas dan kompetensi dibidang keuangan ditambah pendampingan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang kurang optimal menambah kendala dalam realisasi penggunaan Dana Hibah Pilkada Serentak. Faktor lainnya yang menjadi kendala adalah terkait lamanya waktu yang dibutuhkan untuk mendapatkan persetujuan register dan ijin pembukaan Rekening Penampungan Sementara (RPS) dari (DJPB) Pusat.
- 4) Kendala pertanggungjawaban yang dimaksud meliputi ketidaksepehaman di internal KPUD terhadap pembagian kewenangan dalam penatausahaan dan pertanggungjawaban Dana Hibah KPU.
- 5) Kendala lain yang muncul adalah terkait tidak selarasnya periodisasi alokasi anggaran dan pertanggungjawaban dana Hibah Pilkada Serentak antara aturan mekanisme keuangan negara yang mengikuti satu tahun anggaran dengan tahapan Pilkada yang membutuhkan lebih dari satu tahun anggaran.

Selain kesimpulan di atas, kajian ini juga memuat beberapa saran sebagai langkah perbaikan dalam menyelesaikan permasalahan dan kendala pada pengelolaan dan pertanggungjawaban Dana Hibah Pilkada Serentak, yaitu:

- 1) Masih dirasa perlu bagi Pemerintah untuk meninjau kembali peraturan dan mekanisme pengelolaan Dana Hibah KPU untuk meminimalisir permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan pilkada serentak di masa yang akan datang.
- 2) Kebijakan sumber pendanaan penyelenggaraan Pemilu Serentak diharapkan berasal dari satu sumber yaitu APBN, sehingga mekanisme penatausahaan dan pertanggungjawaban

Dana Hibah KPU dapat dikonsolidasikan dalam satu laporan yang terpusat. Disamping itu, dapat mengurangi beban keuangan daerah dan politisasi APBD.

- 3) Perlunya KPU dan KPUD untuk melakukan penguatan Sistem Pengendalian Intern (SPI) yang didukung oleh SDM berkualitas, meningkatkan kerjasama dengan Inspektorat Daerah dalam rangka asistensi/pendampingan pengelolaan dana.
- 4) Berkomitmen dalam penggunaan aplikasi Sistem Akuntansi Pelaporan Keuangan Hibah (Sikubah) untuk mendukung terwujudnya pelaporan keuangan yang berkualitas.

## DAFTAR PUSTAKA

- BPK RI. (2016). *Laporan Hasil Pemeriksaan BPK Komisi Pemilihan Umum Semester I 2016*. Jakarta.
- BPK RI (2016). *Laporan Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Kota Semarang Semester I Tahun 2016*. Jakarta.
- BPK RI (2016). *Laporan Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi Semester I Tahun 2016*. Jakarta.
- Coe. (1989). *A Practical dan Integrative Approach*. Greenword Praeger Press Westport.
- Deddi, & Ayuningtyas. (2010). *Akuntansi Sektor Publik* (Edisi Kedu). Jakarta: Salemba Empat.
- Ellwood, Sheila. (1993). *Financial Accountability and Managemant, Local Government Studies*. Vol 19. Parish and Town Councils.
- Guthrie, J., Humphrey, C., Jones, L., & Olson. (2005). *Debating Public Sector Management and Financial Management Reforms*. Greenwich: Information Age Publisher.
- Halim, A. (2001). *Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Indra Pahlevi, dkk (2015). *Pemilu Serentak Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta : Penerbit Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (PEDI) dan Azza Grafika
- Kurniawan, A. (2005). *Transformasi Pelayanan Publik* (Pembaharuan). Yogyakarta.
- Mardiasmo. (2002a). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.
- Mardiasmo. (2002b). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi.
- McKinney, Jerome B. (1986). *Financial Management In Government and Non Profit Agency*. Greenwood Praeger Press. Westport
- Pahlevi, I. (2016). *Pemilu Serentak Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Penerbit Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (PEDI) dan Azza Grafika.
- Supriyanto, D. (2015). *Pemilu Serentak Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia* (Cetakan Pe). Jakarta: P3DI dan Azza Grafika.
- Tangkilisan, H. N. S. (2005). *Manajemen Publik*. Jakarta: Gramedia Widia.
- Turner, M., & Hulme, D. (1997). *Governance, Administration and Development Making The State Work*. London: Mac Millan Press Ltd.
- Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum
- Undang-undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-undang *Peraturan Menteri Keuangan tentang Tata cara pengelolaan hibah langsung dalam bentuk uang untuk kegiatan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota*, PMK 89/PMK.05/2016
- Widjanarko. (2016). *“Mekanisme Pengelolaan Hibah pada Pilkada Serentak.”* FGD Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara – BK DPR RI.
- Zetra. (2015). *Pengelolaan Keuangan Pemilu. Modul Pembelajaran Tata Kelola Pemilu*. FISIPOL Universitas Andalas.