Politik Anggaran KPU/D

Hasil Studi Mendorong Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Anggaran dan Proses Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) di KPU/D

RARIA
4

USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE
drsp DEMOCRATIC REFORM SUPPORT PROGRAM
SEKNAS FITRA

Jujur, judul buku ini **"Mendorong Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Anggaran dan Proses Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) di KPU/KPUD"** begitu menantang. Buku di hadapan anda tidak hanya bertutur cerita tetapi mengungkap fakta. Salah satu kejelian yang disajikan buku ini bahwa KPU masih menyisakan dosa lama. Seleksi anggota KPU masih mengundang campur tangan politik dan adanya rebutan kapling antara KPU dan Sekretariat KPU. Akibat kurang harmonisnya hubungan KPU dan Panwas berdampak pada lemahnya penegakan hukum terkait pelanggaran. Adanya tawaran iming-iming dari kepala daerah dan pejabat lain serta partai politik tertentu kepada KPU/KPUD untuk menerima "sesuatu" asal mau menerima orangnya ditempatkan di salah satu posisi di KPU/KPUD begitu menggiurkan.

Tumpang tindihnya peraturan-peraturan sebagai pedoman KPU/KPUD ternyata tidak cukup kuat dibanding kebijakan internal KPU. Ini artinya, KPU "mengawasi dirinya sendiri". Peraturan ini juga melanggar Keppres No.42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN khususnya Pasal 71 yang tegas-tegas menyebutkan bahwa pelaksanaan anggaran negara diawasi oleh BPK dan BPKP sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan adanya Keputusan KPU No.635 Tahun 2003 tersebut, maka kewenangan pengawasan oleh BPKP maupun kewenangan monitoring dan evaluasi oleh LSM terhadap pengelolaan anggaran di tubuh KPU menjadi tertutup. Semua pekerjaan sepenuhnya dikerjakan oleh Sekjend KPU.

Pada Pemilu 2004 lalu, pengguna anggaran Pemilu dipegang KPU (Ketua dan Anggota). Sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 26 huruf b UU No.12 Tahun 2003 (UU Pemilu lama), bahwa KPU memiliki kewenangan dalam hal perencanaan anggaran serta penetapan standarisasi kebutuhan pengadaan barang dan jasa (PBJ) dengan seluruh kegiatan penyelenggaraan pemilu sekaligus dalam hal realisasi dan pelaksanaannya. Karena kuasa anggaran sepenuhnya ditangan KPU, maka Pasal 26 huruf f UU No.12 Tahun 2003 juga mewajibkan kepada KPU mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Tapi, apa yang dilakukan KPU? SILAHKAN BACA SAMPAI TUNTASSSS...

PUST

Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas Fitra)
Jl. Duren Tiga Selatan No. 68A Kel. Duren Tiga, Pancoran, Jakarta Selatan
Tel./Faks: 021 – 7972034; Email: secretariat@seknasfitra.org

Politik Anggaran KPU/D

Hasil Studi Mendorong Transparansi
dan Akuntabilitas Pengelolaan Anggaran
dan Proses Pengadaan Barang
dan Jasa (PBJ) di KPU/D

Politik Anggaran KPU/D

Hasil Studi Mendorong Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Anggaran dan Proses Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) di KPU/D

Tim Peneliti:

Arif Nur Alam
Elisabeth Koesrini
La Ode Salama
Sri Nilawati
Endah Sri Cahyani Sucipto

Mohd. Maulana *(DKI Jakarta)*
Elfanda Ananda *(Medan)*
Ayu Yoshi *(Riau)*
Dahkelan *(Surabaya)*
Handoko *(Maluku Utara)*

Suporting Staf:

Friska Hanakin
Kusmiatun
Nurjana

Agustus 2008

Diterbitkan oleh :

Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas Fitra)

Jl. Duren Tiga Selatan No. 68A Kel. Duren Tiga, Pancoran, Jakarta Selatan
Tel./Faks: 021 – 7972034; Email: secretariat@seknasfitra.org

Desain Sampul dan isi: @syich

Dicetak oleh:

CV. TUMBUH DIHATI

Jl. Pemancar RRI No. 26, Sukmajaya Depok
Telp: 021-68704975; Fax: 021 -79195953
Mobile: 0818142778

SEKAPUR SIRIH

Meningkatnya kepercayaan publik terhadap hasil pemilu sangat signifikan dipengaruhi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional dan independen dituntut kredibilitasnya dalam meningkatkan kepercayaan publik terhadap hasil pemilu. Mengingat produk KPU melalui pemilu adalah sangat menentukan struktur pemerintahan ke depan. KPU termasuk di dalamnya sekretariat umum KPU sebagai penyelenggara pemilu dituntut penggunaan dananya yang akuntabel agar dapat menumbuhkan kepercayaan public terhadap instrumen demokrasi ini (pemilu). Hal ini, mengingat besarnya anggaran penyelenggaran pemilu, disamping sumber anggarannya yang berasal dari APBN yang notabene merupakan dana publik atau rakyat.

Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) merupakan lembaga yang konsen terhadap proses-proses penganggaran yang demokratis dan pro terhadap rakyat. Dalam kaitan dengan Pemilu 2004, FITRA melakukan pemantauan pengelolaan biaya Pemilu yang menemukan adanya kasus korupsi pada Komisi Pemilihan Umum (KPU). Kasus korupsi yang dialami KPU 2004, secara tidak langsung berkonstribusi terhadap menurunnya kepercayaan publik terhadap lembaga ini. Oleh karenanya, FITRA memandang perlu menginisiasi program untuk merumuskan mekanisme transparansi dan akuntabilitas pengelolaan biaya dan logistik Pemilu yang lebih efisien, transparan dan akuntabel untuk menumbuhkan kepercayaan publik terhadap KPU.

Studi akuntabilitas Pemilu ini merekam dan menganalisis *cost politic* penyelenggaraan pemilu berdasarkan efektifitas alokasi dan efisiensi operasional pemilu ditingkat lokal dan nasional mulai dari tahun 2004 sampai dengan 2007. Sementara studi dampak kebijakan yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu, untuk mengkaji dan menganalisis aturan undang-undang dan Kepres tentang pengelolaan biaya pemilu khususnya tentang mekanisme pengelolaan keuangan dan pertanggungjawaban keuangan, termasuk aturan tentang pengelolaan aset-aset KPU tahun 2004 dan proses tender barang dan jasa. Akhirnya, terima kasih kepada USAID-DRSP yang telah mendukung studi ini. Semoga hasil studi ini dapat memberikan gambaran problematik pemilu/pilkada dan menjadi acuan perbaikan penyelenggaraan pemilu ke depan kearah yang lebih baik.

Hormat Kami,

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

		Hal
Sekapur Sirih		**iii**
Daftar Isi		**v**
Bab I	**Pendahuluan**	1
1.1	Dasar Pemikiran	1
1.2	Tujuan Umum dan Khusus	3
1.2.1	Tujuan Umum	3
1.2.2	Tujuan Khusus	3
1.3	Out Put	4
1.4	Ruang Lingkup Studi	4
1.5	Metodologi	5
1.5.1	Sumber Data	5
1.5.2	Teknik Pengumpulan Data	6
1.5.3	Analisis Data	7
1.5.4	Sistematika Studi	8
1.5.5	Pelaksanaan Studi	8
1.6	Ruang Lingkup Regulasi	9
1.6.1	Regulasi Penyelenggaraan Pemilu	9
1.6.2	Regulasi Anggaran Penyelenggaraan Pemilu	9
1.6.3	Regulasi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah	10
1.6.4	Regulasi Biaya Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah	11
1.7	Penutup	11

Bab II **Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi dalam Kerangka Regulasi Demokratisasi Anggaran** 15
2.1 Prinsip Akuntabilitas 15
2.2 Transparansi 16

Bab III **Regulasi Anggaran Penyelenggaraan Pemilu** **21**
3.1 Beban Anggaran Penyelenggaraan Pemilu 21
3.2 Kuasa Pengguna Anggaran Pemilu 27
3.3 Anggaran Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah 31

Bab IV **Kilas Balik Problematika Biaya dan Logistik Penyelenggaraan Pemilu** **37**
4.1 Ketiadaan Pengawasan 38
4.2 Lemahnya Akuntabilitas – Kinerja KPU 41
4.3 Biaya Tambahan Tidak Rasional 43
4.4 Transparansi dan Partisipasi Masyarakat : Belajar dari Pemilu 2004 44
4.5 Penutup 46

Bab V **Gambaran Biaya Pemilu 2004 dan Pilkada** 47
5.1 Potret Biaya Pemilu Legislatif 2004 47
5.2 Pemilu 2004 Lebih Banyak Disumbang APBD . 50
5.3 Gambaran Umum Biaya Pilkada 52
5.3 Biaya Pilkada di Lima Daerah Studi 57
5.4 Trend Kebijakan Anggaran Rutin KPU/D 59

Bab VI **Transparansi dan Akuntabilitas KPU/D : Analisis Kasus di Lima Wilayah Studi** 65
6.1 Dasar Pemikiran 65
6.2 Potret Akuntabilitas KPU/KPUD di Lima Wilayah Studi 67
6.2.1 Standar Kinerja KPUD 67
6.2.2 Akuntabilitas KPUD dalam Pengelolaan Anggaran Pemilu/Pilkada 70

6.2.3	Transparansi dan Kontrol Masyarakat Terhadap Pengelolaan Anggaran KPU/D	71
6.2.4	KPUD dan Mekanisme Proses Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ)	75
6.3	Kesimpulan	78
Bab VII	**Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemilu/Pilkada**.....	81
7.1	Fakta Tentang Partisipasi	81
7.2	Fokus Kajian di Lima Wilayah Studi.....	82
7.2.1	Jaminan Hukum Bagi Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pemilu/Pilkada	82
7.2.2	Akses Masyarakat Terhadap Informasi dan Dokumen Pemilu/Pilkada.....	83
7.2.3	Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu/Pilkada.....	86
7.2.4	Protes/Keluhan Masyarakat Sehubungan Dengan Penyelenggaraan Pilkada.....	87
7.2.5	Program Penguatan Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilu/Pilkada.....	88
7.2.6	Lembaga Khusus Tempat Pengaduan Masyarakat Memberikan Informasi	91
7.2.7	Mekanisme Pengaduan Untuk Mengontrol Kerja Pemerintah.....	93
7.3	Kesimpulan Umum.....	96
7.4	Rekomendasi Umum	97
Bab VIII	**Penutup**	99

Daftar Tabel

Tabel I	Defenisi AKuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi dalam Kerangka Regulasi Demokratisasi Anggaran	18
Tabel II	Irasionalitas Pembengkakan Biaya Pemilu	43
Tabel III	Daftar Temuan Koalisi LSM terhadap Dugaan Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan KPU..	44
Tabel IV	Realisasi Anggaran KPU Pusat Periode 2002-Juni 2004.....	48
Tabel V	Potret Penyimpangan dalam Pengadaan Logistik Pemilu 2004.....	49
Tabel VI	Bantuan dana APBD untuk Pemilu 2004 di 4 daerah lokasi studi	51
Tabel VII	Potret Biaya PILKADA di 5 Daerah Tahun 2007-2008.....	58
Tabel VIII	Biaya Keamanan Pilkada DKI Jakarta 2007.....	59
Tabel IX	Alokasi Anggaran Rutin KPU/D Menurut Jenis Pengeluaran Tahun 2006-2008 ...	60
Tabel X	Anggaran Rutin KPU Pusat dan KPUD di 5 Wilayah Studi Tahun 2006-2008.....	62

Daftar Grafik

Grafik I	Potret Anggaran Pemilihan Gubernur Di 15 Daerah Tahun 2005 -2008	54
Grafik II	Potret Biaya Pengamanan Pemilihan Gubernur di 15 Daerah Tahun 2005-2008	56
Grafik III	Perbandingan Persentase Partisipasi Pemilih Dalam Pemilihan Gubernur di 22 Propinsi	57
Grafik IV	Perbandingan Alokasi Anggaran Berdasarkan Tahapan Pemilu	63

BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Dasar Pemikiran

Pemilu 2004 telah membawa Indonesia memasuki babak baru dalam perpolitikan nasional. Dua putaran pilpres ketika itu merupakan peristiwa politik besar, karena sejak Indonesia merdeka sampai pilpres 2004, belum pernah ada presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Sekurangnya ada empat perubahan mendasar dari format pemilu 2004 jika dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. *Pertama*, adanya kebebasan memilih bagi masyarakat; *kedua*, terbukanya peluang yang sama di antara partai-partai politik peserta pemilu; *ketiga*, berkurangnya peluang birokrasi melakukan upaya pendistorsian pemilu, karena penyelenggara pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang merupakan lembaga independen dan *keempat*; terbukanya peluang bagi masyarakat untuk ikut serta melakukan pengawasan terhadap semua tahapan dalam proses pemilu.

Dalam perjalanannya, KPU sebagai penyelenggara pemilu yang independen, ternyata membawa cacat bawaan berupa proses seleksi anggota KPU yang masih mengundang campur tangan politik dan adanya rebutan kapling antara KPU dan Sekretariat KPU. Kurang harmonisnya hubungan KPU dan Panwas yang berdampak pada lemahnya penegakan hukum. Selama Pemilu 2004 penegakan hukum hanya menyentuh persoalan teknis-administratif, tidak menyentuh pelanggaran substantif. Pengawasan dan kontrol dari pihak eksternal (di luar KPU) juga

sangat lemah bahkan hampir tidak ada akibat "pembelokan" interpretasi independensi kelembagaan KPU. Akibatnya berbagai realisasi anggaran cenderung tertutup, berbagai dokumen kontrak pengadaan barang dan jasa sengaja tidak dibuka ke publik dan dianggap sebagai dokumen rahasia.

Dari hasil investigasi Seknas FITRA paling kurang terdapat 8 (delapan) indikasi korupsi dan penyimpangan di tubuh KPU selama Pemilu 2004 lalu antara lain: (1) Penyimpangan anggaran kotak suara, (2) Penyimpangan anggaran bilik suara, (3) Pembengkakan cetak surat suara, (4) Pembengkakan surat suara dan formulir dengan indikasi senilai Rp 98.75 M, (5) Pembengkakan distribusi logistik pemilu sebesar Rp 176,04 M atau 616 % dari Rp 28,57 M menjadi Rp 204,62 M, (6) Pembengkakan teknologi informasi, (7) Biaya tinta tidak konsisten, dan (8) Biaya tambahan tidak rasional.

Berbagai penyimpangan tersebut mengindikasikan tidak berjalannya manajemen pengendalian internal KPU akibat tumpang tindih fungsi dan peran anggota KPU dan Sekjen. Padahal sebagai satu-satunya lembaga penyelenggara pemilu, sudah sepatutnya KPU membuka diri terhadap tuntutan eksternal yang menginginkan KPU semakin kredibel dan mumpuni dalam menyelenggarakan pemilu ataupun pilkada. Terlebih desain KPU baru secara tegas menghendaki penyelenggaraan pemilu yang mandiri, jujur dan adil terhadap semua peserta berlandaskan hukum dan perundangan-undangan yang berlaku.

Mengacu pada carut-marutnya pengelolaan anggaran Pemilu 2004 di tubuh KPU tersebut, Seknas FITRA memandang urgen untuk segera membenahi dan mendorong terwujudnya transparansi dan akuntabilitas anggaran pemilu termasuk pengelolaan biaya dan pengadaan logistik pemilu di KPU pada Pemilu 2009. Melalui rangkaian studi yang mencoba memotret problematik penyelenggaraan pemilu 2004 dan pelaksanaan pilkada di beberapa wilayah di Indonesia. Hasil studi tidak saja sebagai rekam jejak penyelenggaraan pemilu 2004 dari perspektif daerah tetapi lebih daripada itu, sebagai refleksi untuk memperkuat

kredibilitas dan akuntabilatas penyelenggaraan pemilu 2009 sebagai cerminan demokrasi Indonesia dalam masa lima tahun ke depan.

1.2 Tujuan Umum dan Khusus

1.2.1 *Tujuan Umum*

1 Memberikan gambaran mengenai mekanisme akuntabilitas dan transparansi pengelolaan biaya dan logistik Pemilu 2009 yang efektif dan efisien.

2 Teridentifikasikannya kebutuhan bantuan teknis dan substantif kepada KPU, Sekjen, dan Tim Pengadaan Barang dan Jasa dalam proses pembuatan kebijakan.

3 Memberikan gambaran tentang perlunya peran serta masyarakat dalam memantau pengelolàan keuangan KPU dan proses pengadaan barang dan jasa pada Pemilu 2009.

4 Teridentifikasinya problematik penyelenggaraan Pemilu 2004 dan pilkada di beberapa daerah.

1.2.2 *Tujuan Khusus*

1. Menjamin adanya penguatan intern di tubuh KPU pada proses penganggaran KPU/Pemilu dan proses pengadaan barang dan jasa agar membangun mekanisme transparansi dan akuntabilitas sebagai upaya menjaga netralitas dan kualitas Pemilu.

2. Memberikan bantuan teknis dan substantif kepada KPU, Sekjen, dan Tim Pengadaan Barang dan Jasa dalam proses pembuatan kebijakan dan pengadaan logistik pemilu 2009.

3. Mengetahui gambaran sistem akuntabilitas dan transparansi pengelolaan biaya Pemilu sebagai bahan pembentukan badan independen yang terdiri dari unsur

masyarakat dengan fungsi melakukan pengawasan pengelolaan biaya dan logistik pemilu

4. Memastikan adanya peran serta masyarakat dalam memantau pengelolaan keuangan KPU dan proses pengadaan barang dan jasa pada Pemilu 2009.

1.3 Output

1. Adanya gambaran mengenai pembiayaan pemilu yang efisien dan efektif
2. Adanya penguatan kapasitas bagi penyelenggara Pemilu (KPU) dalam mengelola biaya dan pengadaan logistik Pemilu 2009
3. Terbentuknya badan independen yang terdiri dari unsur masyarakat dengan fungsi melakukan pengawasan terhadap anggaran dan logistik pemilu.

1.4 Ruang Lingkup Studi.

Studi tentang biaya Pemilu ini merekam dan menganalisis *cost politic* penyelenggaraan pemilu/pilkada berdasarkan efektifitas alokasi dan efisiensi operasional dari Pemilu tahun 2004 dan Pilkada 2005 sampai dengan 2007. Setiap item anggaran terkait dengan KPU akan di-*breakdown* dan dianalisis untuk memetakan kecenderungan alokasi anggaran (*budget trend*) dalam setiap tahun APBN/APBD berdasarkan efektifitas alokasi dan efisiensi operasional. Termasuk dalam studi ini adalah inventarisasi terhadap aset-aset yang dimiliki KPU/KPUD mulai dari tahun 2004 sampai tahun 2008.

Sementara studi dampak kebijakan (*Policy Impact Studies*) mengkaji dan menganalisis aturan undang-undang dan keppres tentang pengelolaan biaya pemilu khususnya tentang mekanisme pengelolaan keuangan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Sebagai pedoman, UU No 22/2007 dan Kepres No 80/2003

menjadi fokus studi, khususnya terhadap pasal-pasal tertentu yang mensyaratkan adanya transparansi dan akuntabilitas. Termasuk aturan tentang pengelolaan aset-aset KPU tahun 2004 dan proses tender barang dan jasa.

Studi ini juga mencoba menggali dan mendapatkan gambaran dari berbagai *stakeholder* baik ditingkat pusat ataupun lokal terkait dengan regulasi, akuntabilitas KPU/D dan tingkat keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu/pilkada di beberapa wilayah. Analisis gabungan trend biaya pemilu/pilkada, studi regulasi dan partisipasi masyarakat diharapkan dapat memberikan gambaran secara menyeluruh tentang problematik pemilu 2004/pilkada 2005 sd 2007.

1.5 Metodologi

Metodelogi merupakan cara untuk mengumpulkan data primer ataupun sekunder dalam sebuah studi. Studi transparansi dan akuntabilitas biaya pengelolaan pemilu ini menggunakan metodelogi kualitatif yang didasarkan pada perolehan data langsung di lapangan, baik melalui wawancara yang dilakukaan secara mendalam dan terstruktur ataupun diskusi kelompok yang terfokus (FGD). Data temuan lapangan didukung oleh analisis data skunder yang berasal dari berbagai peraturan yang dibuat pusat maupun daerah termasuk dokumen APBN/APBD terkait dengan biaya pemilu dan pilkada.

1.5.1 Sumber Data

1. Primer

Data primer diperoleh dengan cara penelitian langsung di lapangan lewat wawancara langsung dengan pihak-pihak terkait dan mengerti tentang masalah transparansi dan akuntabilitas pengelolaan biaya serta logistik pemilu/pilkada di KPU/KPUD. Pihak-pihak yang terkait tersebut antara lain dari internal KPU/KPUD, Sekjen dan Tim PBJ kemudian pihak eksternal meliputi

LSM (Lembaga Pemantau Pemilu), DPR/DPRD, BPK, BPKP, Bawaslu/Panwaslu, Akademisi dan Bawasda termasuk perusahaan yang ikut dalam proses tender PBJ KPU/D.

2. **Sekunder**

Data sekunder merupakan data yang didapatkan dengan jalan mengkaji referensi-referensi, studi dokumen dan aturan-aturan (regulasi) termasuk Surat Keputusan (SK) KPU yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu.

1.5.2 Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan gambaran secara menyeluruh tentang problematik penyelenggaraan pemilu 2004 dan mendorong transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemilu 2009, studi ini didasarkan atas dua hal, yaitu:

1. **Penelitian Kepustakaan *(Library Research)*.**

Penelitian kepustakaan ini bertujuan untuk memperoleh data sekunder melalui literatur, peraturan perundang-undangan dan lain-lain yang relevan.

2. **Penelitian Lapangan *(Field Research)***

Penelitian lapangan ini bertujuan untuk memperoleh data primer melalui wawancara baik lisan maupun tertulis dengan pihak-pihak terkait dan mengerti tentang tentang masalah transparansi dan akuntabilitas pengelolaan biaya dan logistic pemilu/pilkada di KPU/KPUD. Sedangkan sebagai responden dalam studi ini berasal dari internal KPU/KPUD, Sekjen dan Tim PBJ kemudian eksternal meliputi LSM, DPR/DPRD, BPK, BPKP, Bawaslu/Panwaslu, Akademisi dan Bawasda.

3. **Focus Group Discussion (FGD).**

FGD atau Kumpulan Fokus merupakan kaedah yang luas penggunaannya dalam kajian kualitatif. Istilah

kumpulan fokus berasal dari kaedah wawancara secara langsung responden yang diperkenalkan pertama kali oleh ahli Sosiolog Robert K. Merton dan Patricia L. Kendall, dalam artikel berjudul "The focused interview" bulan Maret 1944. Konsep ini berdasarkan pada gambaran bahwa individu akan leluasa berbagi cerita dan bertukar pikiran dalam satu kelompok.

FGD dalam studi ini bertujuan untuk mempertajam hasil wawancara mendalam (deep interview) yang telah dilakukan sebelumnya dan juga berfungsi sebagai forum klarifikasi dan mencari masukan terhadap unit *cost* biaya pemilu dan kebijakan pengelolaan biaya pemilu termasuk pelaksanaannya dalam pengadaan logistik Pemilu. Bahan FGD merupakan hasil dari studi lapangan di lima daerah. Peserta FGD terdiri dari 20 orang yang meliputi unsur, LSM, Bawaslu, KPUD, Pemda, DPRD, Perguruan Tinggi, Pengusaha dan melibatkan narasumber dari KPU dan Sekjen, tim PBJ, BPKP.

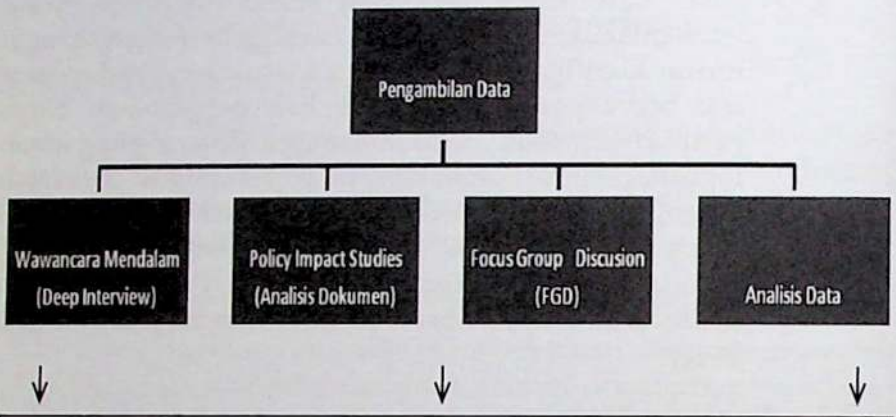
1.5.3 Analisis Data

Kajian kualitatif menurut Berg (1998) merujuk pada makna, konsep, definisi, ciri-ciri, simbol dan deskripsi mengenai sesuatu benda ataupun fenomena. Bahkan kajian yang bersifat kualitatif memberikan data yang dapat diaplikasikan guna menguraikan fenomena dalam bentuk deskripsi yang jelas. Pendekatan kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data diskriptif yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis atau lisan dan perilakunya dengan tujuan untuk memahami atau mengerti gejala yang diteliti (Soerjono Soekanto, 1986 : 32).

Hasil wawancara dan diskusi kelompok akan disalin dan di analisis melalui tema-tema studi yang di dapat ketika proses wawancara dan FGD berlangsung. Analisis data

dilakukan dalam dua tingkatan, yaitu ; pertama, analisis secara terperinci tentang jawaban dan pernyataan dari responden terhadap setiap persoalan studi transparansi dan akuntabilitas anggaran dan penyelenggaraan pemilu 2004 dan pilkada. Dan kedua, mengidentifikasi perbedaan konsentrasi diskusi antara setiap responden ataupun kelompok dalam FGD.

1.5.4 Sistematika Studi



Dilakukan di lima wilayah (provnsi dan kota) yaitu Medan, Riau, Surabaya, Maluku Utara dan Jakarta. Kerangka studi didasarkan pada tiga isu studi, yaitu :

(1) akuntabilitas KPU/D,
(2) Trend budgeting Pemilu/Pilkada,
(3) Partisipasi Masyarakat dalam frame pembentukan IMO (Independent Monitoring Organization).

1.5.5 Pelaksanaan dan Lokasi Studi

Studi lapangan dilaksanakan dalam waktu 1 (satu) bulan terhitung sejak tanggal 27 April sd 30 Mei 2008. Studi dilaksanakan di lima wilayah, yang diklasifikasi dalam tiga kelompok, yaitu :

a. Daerah yang sudah melakukan Pilkada : DKI Jakarta dan Sumatera Utara

b. Daerah yang akan melakukan Pilkada : Riau dan Surabaya

c. Daerah yang bermasalah dalam proses Pilkada : Maluku Utara

1.6 Ruang Lingkup Regulasi

Salah satu *stressing point* dalam studi transparansi dan akuntabilias KPU/D adalah kajian tentang regulasi. Ruang lingkup regulasi biaya penyelenggaraan Pemilu meliputi berbagai peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan Pemilu pada tahun 2004 dan 2009, yang dikelompokkan dalam empat regulasi, yaitu :

1.6.1 Regulasi Penyelenggaran Pemilu

1) Undang-Undang No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD dan DPRD;

2) Undang-Undang No.23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;

3) Undang-Undang No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraaan Pemilu;

4) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD dan DPRD;

5) Keputusan Presiden No.54 Tahun 2003 tentang Pola Organisasi dan Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum;

1.6.2 Regulasi Anggaran Penyelenggaran Pemilu

1) Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

2) Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;

3) Undang-Undang No 15 Tahun 2004 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;

4) Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah;

5) Keputusan KPU No. 89 tentang Tata Cara Pengelolaan Anggaran Biaya Pemilu 2004;

6) Keputusan KPU No. 635 Tahun 2003 tentang Perubahan Keputusan KPU No. 89 tentang Tata Cara Pengelolaan Anggaran Biaya Pemilu 2004.

1.6.3 Regulasi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah

1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 3 tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD;

3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

4) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

5) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2007 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

1.6.4 Regulasi Biaya Penyelenggaran Pemilihan Kepala Daerah

1) Permendagri 12 Tahun 2005 tentang Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Belanja Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;

2) Permendagri Nomor 21 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Permendagri 12 Tahun 2005 tentang Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Belanja Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;

3) Permendagri No 44 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Belanja Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Dalam hal ini, fokus kajian regulasi diarahkan pada perbandingan anggaran Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, terutama pada perubahan sumber pembiayaan Pemilu, sebab-sebab pembengkakan anggaran Pemilu 2009, serta perpindahan kuasa anggaran dari KPU kepada Sekjen KPU. Sedangkan dalam ruang lingkup regulasi pemilihan kepala daerah difokuskan pada mekanisme dan sumber pembiayaan serta pengelolaan keuangan pemilihan kepala daerah.

1.7 Penutup

Studi transparansi dan akuntabilitas KPU/KPUD, mencoba memotret problematik penyelenggaraan Pemilu 2004 dan Pilkada di beberapa daerah sebagai kerangka pikir untuk mendorong akuntabilitas Pemilu 2009 beberapa bulan ke depan kearah yang lebih baik dan dapat dipertanggungjawabkan, tidak saja secara kuantitas tetapi juga kualitas. Tidak saja diukur dari terpilihnya pemimpin nasional dan kepala daerah ataupun anggota legislatif, tetapi yang lebih penting tidak terulang lagi tragedi pemilu 2004 sebagai potrem buram perjalanan demokrasi di Indonesia

dan menambah panjang deretan daftar nama pelaku korupsi di Indonesia.

Dalam perjalanannya, tidaklah semudah yang dibayangkan, terlebih studi ini menyoroti berbagai hal yang berkenaan dengan anggaran, proses tender barang dan jasa, dan laporan pertanggungjawaban KPU/KPUD yang selama ini masih dianggap 'tabu' untuk disampaikan ke masyarakat luas. Alasan yang selalu dikemukakan adalah berbicara soal pemilu/pilkada masyarakat lebih tertarik dengan persoalan calon legislatif, presiden/wapres ataupun kepala daerah berbanding persoalan mata rantai anggaran.

Hal ini diperkuat dengan tanggapan Sekretariat KPUD di hampir semua daerah penelitian bahwa data keuangan, adalah rahasia 'dapur' mereka dan bukan konsumsi publik. Jadi semua data yang berkaitan dengan data keuangan dengan tegas mereka katakan tidak bisa diberikan. Karena itu dapat dimaklumi jika dalam perjalanannya, tim peneliti lokal kesulitan dalam mengakses dokumen tentang rincian penggunaan anggaran pilkada. Ditambah lagi dengan buruknya pelayanan birokrasi di beberapa daerah. Sekretariat KPUD bahkan tidak dapat ditemui, selain itu anggota DPRD juga tidak ada yang tahu.

Secara tidak langsung, tema penelitian yang berkaitan dengan akuntabilitas, membuat narasumber dari instansi pemerintah 'enggan' untuk melakukan wawancara. Seperti saat melakukan wawancara di Bawasda Provinsi Riau. Kepala Kepala Bawasda mendisposisikan surat permohonan wawancara kepada Kepala Bagian Tata Usaha Badan Pengawas Riau, namun pada memo disposisi, diberi catatan yang berbunyi "Bawasda adalah institusi pengawasan internal yang hasilnya tidak untuk dipublikasikan tetapi sebagai masukan untuk top manajemen."

Untuk itu, pemantauan masyarakat dan penguatan kelembagaan KPU seharusnya mampu mempengaruhi para *stakeholders* pemilu dalam menjaga pemilu terutama dari kemungkinan terjadinya korupsi pada setiap tahapan

penyelenggaraan pemilu di tubuh KPU. Paling kurang tidak, ada tiga hal yang bisa dipakai sebagai indikator sukses tidaknya pelaksanaan pemilu, yaitu sistem pemilu, penyelenggara pemilu dan mekanisme penegakan hukum atas pelanggaran yang terjadi dalam pemilu. Dan tak kalah pentingnya adalah meningkatkan kredibilitas dan akuntabilitas KPU/KPUD sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang independen di masa mendatang.

BAB II
AKUNTABILITAS, TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI DALAM KERANGKA REGULASI DEMOKRATISASI ANGGARAN

2.1 Prinsip Akuntabilitas

Akuntabilitas menjadi kunci dari semua prinsip. Pinsip ini menuntut dua hal yaitu (1) kemampuan menjawab (answerability) dan (2) konsekuensi (consequences). Prof Miriam Budiardjo mendefinisikan akuntabilitas sebagai "pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu." Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (checks and balances sistem). Lembaga pemerintahan yang dimaksud adalah eksekutif (presiden, wakil presiden, dan kabinetnya), yudikatif (MA dan sistem peradilan) serta legislatif (MPR dan DPR). Peranan pers yang semakin penting dalam fungsi pengawasan ini menempatkannya sebagai pilar keempat.

Guy Peter menyebutkan adanya tiga tipe akuntabilitas yaitu : (1) akuntabilitas keuangan, (2) akuntabilitas administratif,

dan (3) akuntabilitas kebijakan publik. Akuntabilitas publik dalam hal ini merupakan prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan. Akuntabilitas Publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi. Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggung jawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan (Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah Bappenas & Depdagri, 2002, hal 19)

Jenis-jenis akuntabilitas dapat dibagi dalam : a. akuntabilitas politik dari pemerintah melalui lembaga perwakilan b. akuntabilitas keuangan melalui pelembagaan budget dan pengawasan BPK, c. akuntabilitas hukum dalam bentuk aturan hukum, reformasi hukum dan pengembangan perangkat hukum, d. akuntabilitas ekonomi (efisiensi) dalam bentuk likuiditas dan (tidak) kepailitan dalam suatu pemerintahan yang demokratis, tanggung gugat rakyat melalui sistem perwakilan (Bintoro Tjokroamidjojo, "Reformasi Administrasi Publik", (2001), Jakarta: MIA-UNKRIS hal 45-49).

2.2 Transparansi

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Karena itu, transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi bagi penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan pelaksanaannya

serta hasil yang dicapai (Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Bapenas dan Depdagri, 2002:18).

Transparansi merujuk pada ketersediaan informasi pada masyarakat umum dan kejelasan (clarity) tentang peraturan, undang-undang, dan keputusan pemerintah Indikatornya :

a. Akses pada informasi yang akurat dan tepat waktu (accurate & timely) tentang kebijakan ekonomi dan pemerintahan yang sangat penting bagi pengambilan keputusan ekonomi oleh para pelaku swasta. Data tersebut harus bebas didapat dan siap tersedia (freely & readily available).

b. Aturan dan prosedur yang "simple, *straightforward and easy to apply" untuk* mengurangi perbedaan dalam interpretasi. (Asian Development Bank, "Governance : Sound Development Management, 1999 : hal 7 -13)

Secara umum, transparansi bermakna tersedianya informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu tentang kebijakan publik dan proses pembentukannya. Dengan ketersediaan informasi seperti ini masyarakat dapat ikut sekaligus mengawasi sehingga kebijakan publik yang muncul bisa memberikan hasil yang optimal bagi masyarakat serta mencegah terjadinya kecurangan dan manipulasi yang hanya akan menguntungkan salah satu kelompok masyarakat saja secara tidak proporsional.

Prinsip transparansi dapat diukur melalui beberapa indikator, yaitu :

a. Mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses-proses pelayanan publik

b. Mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik maupun proses-proses di dalam sektor publik.

c. Mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan aparat publik di dalam kegiatan melayani

Sedangkan partisipasi merupakan prinsip bahwa setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan di setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan dalam pengambilan keputusan dapat dilakukan secara langsung atau secara tidak langsung.

Sehubungan dengan itu, studi ini mendasarkan defenisi akuntabilitas, transparansi dan partisipasi dalam kerangka regulasi, seperti yang tertera dalam Tabel I, di bawah ini.

Tabel I
Defenisi Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi dalam Kerangka Regulasi Demokratisasi Anggaran

No	Landasan Yuridis	Transparansi	Partisipasi	Akuntabilitas
1	UUD 1945		Jaminan hak bagi masyarakat untuk kebebasan menyatakan pendapat dimuka umum	
2	UU 9/1998		Setiap orang yang menghalang-halangi hak warga negara untuk menyatakan pendapat dimuka umum dapat dipidana penjara paling lama 1 (satu) tahun	
3	UU 28/1999	Pasal 3 : azas kepentingan umum, keterbukaan dan akuntabilitas		
		Pasal 9: Peran serta masyarakat diwujudkan dalam bentuk hak mencari dan memperoleh informasi serta hak menyampaikan saran dan pendapat terhadap kebijakan penyelenggaraan negara	Pasal 8: Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggungjawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih	

4	UU. 17/2003 : Keuangan Negara	Pasal 3 ayat (1) menegaskan bahwa Keuangan Negara dikelola secara transparan, akuntabel dan memperhatikan rasa keadilan		
5	UU 10/2004 : Peraturan Perundang-undangan	Pasal 5 huruf g bahwa Pembentukan Undang-Undang menganut asas keterbukaan	Pasal 53 bahwa Masyarakat berhak memberikan masukan terhadap RUU	Pasal 22 ayat 1 dan 2 mengisaratkan adanya uji publik terhadap RUU
6	UU 25/2004 : SPPN		Pasal 2 ayat (4) huruf d, pasal 5 ayat 3, pasal 6 ayat 2, pasal 7 ayat 2, Pasal 11 ayat (1), pasal 16 ayat (2), pasal 22 mengisaratkan bahwa Penyusunan rencana kerja pembangunan mengikutsertakan masyarakat.	
7	UU 32/2004 : Pemerintah Daerah	▫ Pasal 23 ayat (2) : keuangan daerah dikelola secara transparan dan akuntabel ▫ Pasal 137 butir g : pembentukan Perda menganut asas keterbukaan ▫ Pasal 178 ayat 1 dan 2 : pengelolaan barang daerah dilaksanakan secara transparan	Pasal 139 ayat (1) : Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda	Pasal 184 ayat 2& 3 : menegaskan akuntabilitas keuangan daerah berorientasi pada hasil
8	UU 14/2008 : Keterbukaan Informasi Publik	Pasal 2 ayat 1: asas informasi publik bersifat bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna Informasi Publik Pasal 3 bahwa tujuan UU KIP adalah menjamin hak tiap warga negara untuk mengetahui yang berkaitan dengan informasi publik dan mendorong partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik Pasal 4 : setiap orang berhak mengetahui informasi publik, mendapatkan salinan dan menyebarluaskan informasi publik		
9	PP 68/1999 : Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dari KKN	Pasal 2 ayat (1) huruf a bahwa masyarakat memiliki Hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi mengenai penyelenggaraan Negara		

10	PP 71/2000 : Tatacara masyarakat dan pemberian penghargaan dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi	Pasal 2 : Setiap orang, Organisasi Masyarakat, atau LSM berhak mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi serta menyampaikan saran dan pendapat kepada penegak hukum dan atau Komisi mengenai perkara tindak pidana korupsi. Pasal 4 :Setiap orang, Organisasi Masyarakat, atau LSM berhak memperoleh pelayanan dan jawaban dari penegak hukum atau Komisi atas informasi, saran, atau pendapat yang disampaikan kepada penegak hukum atau Komisi. Pasal 5: Setiap orang, Organisasi Masyarakat, atau LSM berhak atas perlindungan hukum baik mengenai status hukum maupun rasa aman		
11	PP 58/2005 : Pengelolaan Keuangan daerah	Pasal 4 : Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat		
12	PP 8/2008 : Tahapan, tatacara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan	Pasal 3 : Perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan		
13	Permendagri 13/2006 2006 jo permendagri 59/2007 : Pendoman Penyusunan APBD	Pasal 4 ayat 7 : Keuangan daerah dikelola secara transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah		Pasal 4 ayat 8 : Keuangan daerah dikelola secara bertanggungjawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumberdaya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan

BAB III
REGULASI ANGGARAN PENYELENGGARAAN PEMILU

Anggaran penyelenggaraan Pemilu 2009 mendatang telah dipastikan akan mengalami pembengkakan hampir 8 (delapam) kali lipat dibandingkan Pemilu 2004 lalu. Jika sebelumnya anggaran (dari APBN) yang dikeluarkan hanya sebesar Rp 6,9 triliun, 2009 nanti membengkak ke angka Rp 17 triliun.

3.1 Beban Anggaran Penyelenggaraan Pemilu

Salah satu yang menjadi pemicu kenaikan anggaran Pemilu 2009 adalah adanya perubahan sumber pendanaan sebagai akibat aturan yang dituangkan dalam regulasi yang baru. Dalam UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu khususnya Pasal 114 ayat (2) secara tegas dinyatakan bahwa Pemilu Legislatif dan Pilpres wajib dianggarkan dalam APBN.[1] Ini berarti segala pembiayaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu akan sepenuhnya ditanggung APBN. Ketentuan ini sangat berbeda dengan aturan lama yang masih memungkinkan anggaran Pemilu ditanggung bersama-sama APBN dan APBD sebagaimana

1 Pasal 114 ayat (2) UU No.22 Tahun 2007: *"Pendanaan penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden wajib dianggarkandalam APBN".*

disebutkan dalam Pasal 23 UU No.12 Tahun 2003.[2] Dari hasil analisis FITRA terhadap daya serap APBD untuk Pemilu 2004 yang diambil dari berbagai dokumen dan data, untuk tahun 2003 dana APBD yang terserap mencapai Rp 16,6 triliun dan di tahun 2004 sebesar Rp 32,2 triliun. Sementara dana yang terserap dari APBN untuk tahun 2003 adalah sebesar Rp 2,3 triliun dan tahun 2004 sebesar Rp 4,6 triliun. Sehingga total biaya penyelenggaraan Pemilu (APBN dan APBD) untuk tahun 2003 menghabiskan anggaran sebesar Rp 18,9 triliun dan tahun 2004 sebesar Rp 36,9 triliun.

Pembengkakan anggaran penyelenggaraan Pemilu 2009, selain karena perubahan regulasi, berdasarkan argumen KPU juga dipicu oleh kenaikan beberapa komponen mata anggaran. Komponen-komponen tersebut antara lain, *pertama* adanya sosialisasi pemilu yang akan dilakukan oleh semua elemen penyelenggara Pemilu hingga tingkat kelompok petugas pemungutan suara (KPPS) serta pemutakhiran data pemilih oleh KPPS. *Kedua,* jika sesuai dengan prediksi adanya peningkatan jumlah parpol peserta pemilu juga akan berimplikasi membengkaknya pembiayaan karena salinan data hasil perhitungan suara yang akan diserahkan ke saksi-saksi partai juga akan meningkat.

Ketiga, perubahan regulasi yang menjadikan Panitia Pengawas (Panwas) Pemilu yang awalnya bersifat *ad hoc* menjadi lembaga permanen (Badan Pengawas Pemilu), yang pastinya akan membutuhkan sarana dan prasarana kantor dengan anggaran yang tidak sedikit, mulai dari pengadaan tanah, gedung, kendaraan dan rumah dinas, rekrutmen pegawai baru, peralatan kantor, dan lain-lain.

Faktor *keempat* adalah implikasi dari pemekaran daerah khususnya kabupaten/kota yang membuat KPU harus membentuk KPUD di daerah-daerah pemekaran. Di tahun 2004 yang awalnya jumlah kabupaten/kota baru sebesar 442, saat ini telah meningkat

---

2 Pasal 23 UU No.12 Tahun 2003: *"Keuangan KPU bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah".*

menjadi 499 kabupaten/kota. Implikasi pemekaran tersebut -selain pembentukan KPUD baru- juga akan berdampak pada peningkatan daerah pemilihan (dapil) anggota DPRD di tingkat kabupaten/kota. Faktor lain adalah adanya indikasi pertambahan jumlah penduduk yang berhak memilih secara signifikan di tahun 2009 nanti serta meningkatnya standar harga berbagai peralatan pemilu.

Faktor terakhir adalah usulan KPU untuk kenaikan honor petugas Pemilu. Dalam Pemilu 2004, honor Ketua Panitia Pemungutan Suara (PPS) sebesar Rp 100 ribu per bulan, di tahun 2009 diusulkan naik menjadi Rp 400 ribu, untuk anggota PPS yang awalnya hanya Rp 80 ribu diusulkan menjadi Rp 350 ribu, dan sekretariat yang awalnya Rp 40 ribu menjadi Rp 300 ribu. Sedangkan honor Ketua Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) di tahun 2004 sebesar Rp 300 per bulan, diusulkan naik menjadi Rp450 ribu, sementara untuk anggota PPK awalnya hanya Rp 250 ribu diusulkan menjadi Rp 400 ribu, untuk sekretariat dari Rp 150 ribu naik menjadi Rp 350 ribu. Untuk KPPS dari Rp 40 ribu naik menjadi Rp 300 ribu per orang.

Jika dikalkulasi, dari tujuh anggota KPPS yang akan bertugas di 684.977 TPS pada pemilu 2009 nanti total dana yang dibutuhkan adalah sebesar Rp 1,44 triliun. Jumlah tersebut baru untuk satu kali pemilu, padahal Pemilu kemungkinan akan dilaksanakan 3 kali (legislatif dan pilpres dua putaran), sehingga total honor yang harus dikeluarkan bisa mencapai Rp 4,32 triliun, ditambah dengan biaya administrasi, maka perkiraan anggaran bisa mencapai Rp 4,44 triliun.

Besarnya anggaran penyelenggaraan Pemilu 2009 memang mendapatkan reaksi keras dari berbagai kalangan masyarakat. Karena angka Rp 17 triliun tersebut dinilai sangat membebani keuangan negara. Bahkan angkanya hampir mencapai separuh anggaran pendidikan dalam satu tahun, bahkan hampir menyamai anggaran kesehatan yang baru mencapai Rp 18 triliun dalam APBN 2008. Jika dibandingkan dengan negara lain, Pemilu di Indonesia memang akan terlihat kontras misalnya dengan India dan Brasil.

Di India dengan jumlah 675 juta pemilih anggaran yang harus dikeluarkan oleh Pemerintah India tidak lebih dari Rp 400 milyar,[3] sementara Indonesia yang hanya memiliki 167 juta pemilih harus mengeluarkan anggaran mencapai Rp 17 triliun.

Penyebab perbedaan anggaran tersebut salah satunya terletak pada teknis rekapitulasi suara selama proses Pemilu. Jika di India rekapitulasi telah menggunakan sistem elektronik voting dari tingkat TPS sampai pusat, sementara Indonesia masih menggunakan cara manual yang membutuhkan berbagai perangkat terutama petugas Pemilu yang sangat besar dan sama sekali tidak efisien.[4]

Memang sampai saat ini (Pemilu 2009 nanti) dapat dipastikan Indonesia belum bisa mengikuti jejak India dan Brasil. Walaupun demikian upaya-upaya penghematan anggaran pemilu masih tetap dilakukan oleh Pemerintah dan DPR. Dari catatan Seknas FITRA, upaya-upaya penghematan tersebut dapat terlihat secara konkrit dan signifikan dari beberapa perubahan ketentuan yang tertuang di dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Efisiensi yang terlihat signifikan dalam UU No. 10 Tahun 2008 tersebut adalah tidak berubahnya besaran daerah pemilihan (Dapil) bagi anggota DPR, DPRD provinsi, maupun DPRD kabupaten/kota. Aturan ini mematahkan ide awal RUU yang menginginkan minimal 1 (satu) kursi per kabupaten/kota untuk DPRD Provinsi dan minimal 1 (satu) kursi per kecamatan untuk DPRD Kabupaten/Kota. Pertimbangan awalnya agar representasi rakyat lebih *legitimate* dan aspiratif jika mewakili seluruh kabupaten/kota dan kecamatan yang ada di Indonesia. Namun konsekuensinya akan memperbesar jumlah Dapil, karena jumlah kabupaten/kota yang terdapat saat ini (termasuk hasil pemekaran) jumlahnya telah mencapai 499, yang berarti dibutuhkan 499 Dapil

---

3 Hemat Dwi Nuryanto, *Mewujudkan Pemilu Murah dengan OSS*, Kontan, 12 November 2007.

4 Ibid.

pula untuk DPRD Provinsi. Begitu pula untuk DPRD Kabupaten/ Kota nantinya akan terdapat sekitar 3.200 Dapil sesuai dengan jumlah Kecamatan di seluruh Indonesia saat ini. Padahal untuk Pemilu 2004 hanya terdapat 211 Dapil untuk DPRD Provinsi dan 1.767 Dapil untuk DPRD Kabupaten/Kota. Membengkaknya jumlah Dapil tersebut bahkan tidak hanya akan memperbanyak surat suara yang harus dicetak, tetapi juga akan semakin memahalkan harga cetak surat suara karena jumlah surat suara yang harus dicetak untuk tiap Dapil akan semakin sedikit.

Berdasarkan pertimbangan mahalnya biaya di atas, ide tersebut kemudian dihentikan dengan cara mengubah klausul (aturan) awal dan kembali kepada klausul lama yaitu tetap mendasarkan jumlah kursi per dapil tanpa harus melihat representasi dari masing-masing kabupaten/kota dan kecamatan. Dalam Pasal 25 ayat (2) UU No.10 Tahun 2008 dijelaskan bahwa alokasi kursi dan Dapil anggota DPRD Provinsi ditentukan paling sedikit 3 (tiga) dan paling banyak 12 (dua belas). Begitu pula di dalam Pasal 29 ayat (2) UU No.10 Tahun 2008 dinyatakan bahwa untuk DPRD Kabupaten/Kota paling sedikit 3 (tiga) dan paling banyak 12 (dua belas).

Untuk daerah pemilihan juga tidak jadi didasarkan per kabupaten/ kota untuk DPRD Provinsi atau per kecamatan untuk DPRD Kabupaten/ Kota. Namun tetap didasarkan pada aturan lama yaitu untuk Dapil DPRD Provinsi tetap dapat terdiri dari gabungan kabupaten/kota, dan begitu pula untuk DPRD Kabupaten/Kota tetap dimungkinkan gabungan kecamatan.[5]

Efisiensi kedua yang terlihat dalam UU No.10 Tahun 2008 adalah dengan memperkecil jumlah TPS dengan cara memperbesar jumlah pemilih per TPS. Yang awalnya dalam UU lama jumlah pemilih per TPS maksimal 300, dalam aturan yang baru maksimalisasi jumlah pemilih dinaikkan menjadi 500 pemilih.[6] Dengan semakin kecilnya jumlah TPS tentunya akan

5 Lihat ketentuan yang tertuang di dalam Pasal 24 dan Pasal 27 UU No.10 Tahun 2008.

6 Lihat ketentuan di dalam Pasal 150 ayat (1) UU No.10 Tahun 2008.

mengurangi jumlah petugas di masing-masing TPS. Pada Pemilu 2004 lalu jumlah TPS dengan maksimalisasi 300 pemilih per TPS jumlahnya 684.977 TPS dengan total anggaran yang dibutuhkan untuk seluruh petugas dengan menggunakan hitungan KPU saat ini sebesar Rp 1,44 triliun untuk 1 (satu) kali Pemilu atau Rp 4,44 triliun untuk Pemilu legislatif dan Pilpres 2 (dua) putaran ditambah biaya operasional. Jika menggunakan hitungan matematis, perbesaran jumlah pemilih di TPS dari 300 menjadi 500 maka akan mengurangi jumlah TPS dari 684.977 menjadi 410.986 TPS. Sehingga biaya honorarium petugas TPS juga akan turun dari Rp 1,44 triliun menjadi sekitar Rp 863 milyar untuk satu kali Pemilu. Jika untuk 3 kali Pemilu (Pemilu legislatif dan Pilpres 2 putaran) turun dari Rp 4,44 triliun menjadi Rp 2,5 triliun.

Efisiensi ketiga yang terlihat dalam UU No.10 Tahun 2008 adalah perubahan cara pemberian suara dari mencoblos menjadi cukup memberikan tanda pada surat suara. Pemberian tanda ini bisa dilakukan dengan cara melingkari salah satu calon atau partai politik menggunakan *ballpoint* khusus sebanyak 1 (satu) kali saja. Ketentuan ini tertuang di dalam Pasal 153 ayat (1) yang menyatakan bahwa:

> *"Pemberian suara untuk Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilakukan dengan memberikan tanda satu kali pada surat suara".*

Perubahan cara memberi suara ini tentu akan mengurangi biaya pengadaan logistik karena tidak memerlukan empat alat coblos dan bantalan sebagaimana telah dilakukan dalam Pemilu 2004 lalu, tetapi cukup memerlukan empat *ballpoint* di tiap TPS. Alasan perubahan ini sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 153 ayat (2), selain sebagai upaya efisiensi juga untuk memudahkan pemilih dalam pemberian suara dan upaya peningkatan akurasi dalam penghitungan suara nantinya.[7]

---

7 Sebagaimana yang dijelaskan di dalam Pasal 153 ayat (2) UU No.10 Tahun 2008 bahwa: *"Memberikan tanda satu kali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan prinsip memudahkan pemilih, akurasi dalam penghitungan suara, dan efisien dalam penyelenggaraan Pemilu."*

3.2 Kuasa Pengguna Anggaran Pemilu

Dalam Pemilu 2004 lalu, kuasa pengguna anggaran pemilu sepenuhnya dipegang oleh KPU (Ketua dan Anggota). Sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 26 huruf b UU No.12 Tahun 2003 (UU Pemilu lama), bahwa KPU memiliki kewenangan dalam hal perencanaan anggaran serta penetapan standarisasi kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan seluruh kegiatan proses penyelenggaraan Pemilu sekaligus dalam hal realisasi dan pelaksanaannya. Karena kuasa anggaran sepenuhnya di tangan KPU, maka Pasal 26 huruf f UU No.12 Tahun 2003 juga mewajibkan kepada KPU untuk mempertanggungjawaban penggunaan anggaran dimaksud sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.[8]

Dalam praktiknya ternyata banyak terjadi berbagai ketidak-beresan (penyimpangan) di tubuh KPU yang disebabkan oleh lemahnya regulasi yang mengatur tentang penyelenggaraan Pemilu. Berdasarkan catatan Seknas FITRA paling kurang terdapat 3 (tiga) kelemahan pokok dalam ketentuan-ketentuan tersebut:[9]

Pertama, dalam Pasal 26 ayat (2) UU yang lama (UU No.12 Tahun 2003), KPU memiliki kewenangan menetapkan sendiri standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu. Yang menjadi masalah hukum kemudian, selain menetapkan standar barang dan jasa –sebagai pemegang kuasa anggaran– KPU juga menginterpretasikan sebagai lembaga yang juga berwenang dalam mengadakan dan mendistribusikan barang dan jasa. Penyebab pokoknya karena memang tidak ada aturan tegas yang melarang KPU terlibat dalam pengadaan dan pendistribusian logistik Pemilu. Akibatnya peluang terjadinya kompromi dan konspirasi dengan kelompok korporasi menjadi sangat terbuka.

---

8 Lihat ketentuan dalam Pasal 26 huruf f UU No.12 Tahun 2003.

9 Yuna Farhan dkk, Merajut Pemilu Bersih, Sebuah Reflesi Gerakan Transparansi Anggaran Pemilu, Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran, hal. 8-15.

Kedua, dalam Keputusan KPU No.635 Tahun 2003 tentang Perubahan Keputusan KPU No.89 mengenai Tata Cara Pengelolaan Anggaran Biaya Pemilu 2004 khususnya Pasal 24 ayat (1) disebutkan bahwa pengawasan terhadap seluruh pelaksanaan biaya Pemilu 2004 dilaksanakan oleh Sekretaris Jenderal KPU. Ketentuan ini sama dengan KPU "mengawasi dirinya sendiri" sehingga derajat pengawasan yang terbangun sangatlah lemah. Di samping itu ketentuan ini juga telah melanggar Keppres No.42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN khususnya Pasal 71 yang tegas-tegas menyebutkan bahwa pelaksanaan anggaran negara diawasi oleh BPKP sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di samping itu Pasal 73 juga menegasakan bahwa pemerintah dapat menunjuk Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau badan non pemerintah untuk melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan proyek/kegiatan tertentu. Dengan adanya Keputusan KPU No.635 Tahun 2003 tersebut, maka kewenangan pengawasan oleh BPKP maupun kewenangan monitoring dan evaluasi oleh LSM terhadap pengelolaan anggaran di tubuh KPU menjadi tertutup karena sepenuhnya dikerjakan oleh Sekjend KPU.

Ketiga, dalam praktek Pemilu 2004 lalu, anggota KPU ternyata juga masuk dan merangkap sebagai Ketua dan Anggota dalam Panitia Pengadaan Barang. Tindakan ini jelas telah melanggar Keppres No.80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Keppres ini dengan tegas menyatakan bahwa pejabat eselon I dan eselon II tidak diperkenankan (dilarang) untuk ditunjuk sebagai pimpinan proyek/bagian proyek atau bendaharawan.[10] Dan berdasarkan Pasal 18 Keppres No.54 Tahun 2003 tentang Pola Organisasi dan Tata Kerja KPU diterangkan jika Sekjen KPU saja sudah termasuk pejabat eselon 1a yang dilarang masuk ke dalam Panitia Pengadaan Barang dan Jasa. Begitu juga dengan anggota KPU lain, dari segi kepangkatan mereka termasuk dalam jajaran pejabat eselon.

Karena berbagai kelemahan tersebut, akhirnya ketentuan yang khusus mengatur mengenai penyelenggaraan Pemilu yang

10 Lihat ketentuan yang tertuang di Pasal 10 Keppres No.80/2003.

diatur dalam UU No.12 Tahun 2003 dicabut dan digantikan dengan UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu.[11] Perubahan-perubahan pokok terutama terletak pada pelimpahan kuasa anggaran yang awalnya dibebankan kepada KPU dialihkan kepada Sekjend KPU. Kewenangan KPU yang awalnya berwenang penuh dalam mengelola anggaran, saat ini telah dibatasi hanya pada tahap perencanaan saja, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 8 ayat (1) huruf a UU No.22 Tahun 2007:

> *"Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi: merencanakan program dan* ***anggaran*** *serta menetapkan jadwal.*

Dalam perencanaan anggaran tersebut KPU nantinya akan dibantu oleh Sekjen KPU sebagaimana disebutkan dalam Pasal 67 ayat (1) huruf a yang berbunyi "Sekjen KPU bertugas membantu penyusunan program dan anggaran Pemilu".

Dalam hal laporan pertanggungjawaban keuangan memang masih tetap dilakukan oleh KPU sebagaimana Pasal 39 ayat (1) huruf a,[12] namun untuk penyusunan laporan keuangan sepenuhnya diserahkan kepada Sekjen KPU. Hal ini dapat dilihat di dalam ketentuan Pasal 67 ayat (3) huruf a yang berbunyi:"Sekretariat Jenderal KPU berkewajiban: menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan."

Begitu pula dalam hal administrasi keuangan serta pengadaan barang dan jasa tidak lagi dipertanggung-jawabkan

---

11 Lihat ketentuan Pasal 132 UU No.22 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa: *"Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan-ketentuan dalam: a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah... yang mengatur lembaga penyelenggara dan pengawas Pemilu sepanjang telah diatur dalam Undang-Undang ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku."*

12 Sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 39 ayat (1) huruf a bahwa: *"dalam menjalankan tugasnya, KPU: dalam hal keuangan bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan."*

KPU tetapi diberikan kepada Sekjen KPU.[13] Hal ini sebagai implikasi dari pemindahan kewenangan pengadaan dan pendistribusian barang yang awalnya dipegang oleh KPU kemudian diserahkan kepada Sekjen KPU. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 67 ayat (2) huruf a yang berbunyi:

> *"Sekretariat Jenderal KPU berwenang mengadakan dan mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kebutuhan yang ditetapkan oleh KPU".*

KPU hanya diberikan kewenangan sampai pada penetapan standarisasi barang dan jasa saja.[14] Tidak lagi ikut campur dalam panitia pengadaan barang nantinya.

Atas perubahan kebijakan pengelolaan anggaran di tubuh KPU yang tidak lagi dibebankan kepada KPU melainkan kepada Sekjend KPU, akhirnya KPU mengeluarkan Peraturan KPU No.04 Tahun 2008 tentang Kewenangan Pembebanan Terhadap Anggaran Komisi Pemilihan Umum. Dalam ketentuan tersebut secara eksplisit dijelaskan tentang pembebanan anggaran KPU yang telah sepenuhnya diserahkan kepada Sekjend KPU.

Khusus untuk Keputusan KPU No. 635 Tahun 2003 tentang Perubahan Keputusan KPU No. 89 tentang Tata Cara Pengelolaan Anggaran Biaya Pemilu 2004, yang menyimpang dari ketentuan perundang-undangan yang berlaku karena fungsi pengawasan di-*takeover* Sekjen KPU (seharusnya BPKP), memang tidak perlu lagi dicabut KPU karena keputusan tersebut telah *einmalig* seiring dengan selesainya pelaksanaan Pemilu 2004.

Menghadapi Pemilu 2009 ke depan, peran BPK dalam pengawasan dan audit anggaran Pemilu memang dirasa perlu untuk diperkuat. Sesuai dengan UU No.15 Tahun 2004 tentang

---

13 Lihat ketentuan Pasal 67 ayat (4) UU No.22 Tahun 2007.

14 Sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 8 ayat (1) huruf m bahwa : *"Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi: menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan".*

Badan Pemeriksa Keuangan bahwa BPK memiliki kewenangan penuh untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh semua instansi pemerintah, BUMN maupun lembaga negara lain yang keuangannya bersumber dari keuangan negara.[15] Sebagai lembaga negara yang memiliki tanggung jawab pokok memeriksa pengelolaan keuangan negara, pada tahun 2007 lalu BPK telah berhasil menyusun Standar Pemeriksaan Keuangan Negara yang akan digunakan sebagai pedoman audit melalui Peraturan BPK Nomor 01 Tahun 2007. Dengan demikian, diharapkan proses penyimpangan dan pelanggaran-pelanggaran dalam pengelolaan anggaran Pemilu pada tahun 2004 lalu dapat lebih diminimalisir ke titik nol. Jangka waktu audit sebagaimana ditetapkan dalam UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah 2 (dua) bulan sejak laporan keuangan tersebut diterima oleh BPK[16]. Dalam hal sanksi jika tetap terjadi penyimpangan pengelolaan keuangan KPU, tentunya BPK dapat melakukan tindakan tegas dan menindaklanjutinya ke tingkat penyidikan sebagaimana yang telah ditegaskan dalam Pasal 34 UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

3.3 Anggaran Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah

Pengelolaan anggaran penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) selama ini secara khusus diatur di dalam 3 (tiga) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) yaitu:

- Permendagri No.12 Tahun 2005 tentang Pedoman Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Belanja Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- Permendagri No.21 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Permendagri No.12 Tahun 2005 Pedoman Pengelolaan dan

15 Lihat Pasal 6 UU No.15 Tahun 2004 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Negara.

16 Penjelasan UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Ketentuan Umum angka 5.

Pertanggungjawaban Belanja Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; dan

- Permendagri No.44 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Belanja Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Ketiga Permendagri tersebut pada dasarnya merupakan 3 (tiga) aturan yang berkait erat dan saling melengkapi. Permendagri No.21 Tahun 2005 merupakan aturan yang mengamandemen beberapa pasal di dalam Permendagri sebelumnya (Permendagri No.12 Tahun 2005). Dan Permendagri No.44 Tahun 2007 merupakan aturan baru yang mengatur secara lebih lengkap dan terperinci namun tetap tidak mencabut aturan-aturan yang tertuang di dalam Permendagri lama. Permendagri yang tidak dicabut adalah Permendagri No.12 Tahun 2005 dan Permendagri No.21 Tahun 2005. Walaupun ada alibi bahwa kedua Permendagri dianggap tidak bertentangan.

Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut ditegaskan bahwa anggaran penyelenggaraan Pilkada bersumber dari APBD baik Pemilihan Gubernur (Pilgub) maupun Pemilihan Bupati (Pilbup) dan Pemilihan Walikota (Pilwali).[17] Di dalam Permendagri No.21 Tahun 2005 maupun Permendagri No.44 Tahun 2007 juga dikenal adanya pola pendanaan Pilkada secara bersama-sama. Jika dalam Pilgub waktu penyelenggaraannya bersamaan dengan Pilbup atau Pilwali, untuk efisiensi dan efektivitas anggaran maka pendanaannya harus dilakukan secara bersama-sama. Kalaupun tidak bersamaan, setiap Pemerintah Kabupaten/Kota di provinsi bersangkutan tetap diminta untuk memberikan dukungan APBD-nya guna mendukung kelancaran penyelenggaraan Pilgub. Namun demikian, Pemerintah Provinsi juga akan diminta bantuan dari APBD-nya nanti jika salah satu Kabupaten/Kota di wilayahnya juga menyelenggarakan Pilbub atau Pilwali. Di samping itu, Kabupaten/Kota lain yang tidak ikut menyelenggarakan Pilkada

17 Pasal 2 Permendagri No.44 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Belanja Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

juga dapat memberikan bantuan APBD kepada Kabupaten/Kota lain yang sedang menyelenggarakan Pilbub ataupun Pilwali.[18]

Dalam hal penetapan standarisasi kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pilkada, berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya diserahkan kepada KPUD sepenuhnya.[19] Namun sejak lahirnya Permendagri No.12 Tahun 2005 dan diperkuat dengan Permendagri No.44/2005 kewenangan KPU tersebut telah dibatasi. Mendagri telah memberikan batasan dengan cara membuat standar penetapan perhitungan kebutuhan barang dan jasa yang harus dijadikan acuan oleh seluruh KPUD dalam setiap penyelenggaraan Pilkada. Pedoman standarisasi tersebut dituangkan dalam lampiran Permendagri.[20] Dalam hal penetapan standar satuan harga barang dan jasa juga tidak lagi dilakukan oleh KPUD melainkan Kepala Daerah melalui Keputusan Kepala Daerah.[21] Dan dalam rangka membangun transparansi dan akuntabilitas, Keputusan Kepala Daerah tersebut harus disebarluaskan kepada publik (masyarakat) untuk diketahui dan dikontrol tingkat kewajarannya.[22]

Pemangkasan kewenangan KPUD dalam penetapan standar harga barang dan jasa tersebut sebenarnya satu sisi memang tidak perlu terjadi karena KPUD bagaimanapun merupakan lembaga penyelenggara Pilkada yang ditunjuk oleh undang-undang. Di samping itu, Pasal 67 ayat (1) huruf b UU No.32 Tahun 2004 telah tegas menyatakan bahwa dalam hal penetapan standar barang dan jasa merupakan kewenangan sepenuhnya KPUD. Namun demikian, jika merujuk pada anomali penyelenggaraan Pemilu 2004 yang sempat dipenuhi preseden-preseden penyimpangan pengelolaan keuangan Pemilu, aturan

---

18 Pasal 8 Permendagri No.21 Tahun 2005 *juncto* Pasal 8 Permendagri No.44 Tahun 2007.

19 Lihat Pasal 67 ayat (1) huruf b UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

20 Pasal 4 ayat (3) Permendagri No.44 Tahun 2007.

21 Pasal 4 ayat (6) Permendagri No.44 Tahun 2007.

22 Pasal 4 ayat (2), (3) dan (4). Permendagri No.12 Tahun 2005.

pembatasan kewenangan KPUD tersebut memiliki sisi positif sebagai upaya preventif untuk tidak mengulang kesalahan yang pernah terjadi. Upaya pencegahan tersebut secara tidak langsung juga akan menyelamatkan lembaga KPUD dari pasal-pasal yang dapat menjerat KPUD sendiri karena memang di dalam UU No.32 Tahun 2004 aturan tentang pengelolaan keuangan Pilkada belum diatur secara jelas atau bahkan nyaris tidak diatur.

Selain memangkas standarisasi harga barang dan jasa, Permendagri No.12 Tahun 2005 juga memangkas kewenangan KPUD dalam hal penetapan standar penetapan perhitungan honorarium dan/atau uang lembur bagi petugas Pilkada karena diatur sendiri oleh Mendagri yang diletakkan dalam lampiran Permendagri sebagai bagian yang tak terpisahkan. Sementara dalam hal penetapannya tetap dilakukan dengan Keputusan Kepala Daerah dengan mempertimbangkan besaran honorarium dan/atau uang lembur Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya yang disesuaikan dengan tingkat inflasi di masing-masing daerah.[23] Aturan ini sebenarnya juga memiliki sisi positif sebagai upaya menutup peluang pemboroson dalam penetapan honorarium dan uang lembur bagi petugas Pemilu.

Berdasarkan Permendagri No.44 Tahun 2007, KPUD sebagai penyelenggara Pilkada berkewajiban menyusun rencana biaya penyelenggaran Pilkada untuk diserahkan kepada Kepala Daerah yang akan ditampung di dalam RKA-SKPD.[24] Untuk memudahkan KPUD menyusun biaya penyelenggaraan Pilkada, Mendagri juga membuat format (pedoman) penyusunan biaya dan format RKA-SKA khusus biaya Pilkada yang juga dilampirkan dalam Permendagri agar dijadikan acuan oleh KPUD.[25]

Satu hal yang cukup menarik dicermati dalam Permendagri No.44 Tahun 2007 adalah pengkategorian belanja untuk honorarium

23 Pasal 4 ayat (4) Permendagri No.44 Tahun 2007.

24 Pasal 5, ibid.

25 Pasal 9 dan Pasal 14, ibid.

dan uang lembur serta barang dan jasa ke dalam belanja hibah.[26] Aturan ini sebelumnya tidak ada di dalam Permendagri No.12 Tahun 2005 karena hanya mengklasifikasi uraian belanja pilkada ke dalam belanja pegawai, barang dan jasa serta kontijensi.[27] Dengan adanya aturan ini, maka dapat dipastikan sebagian besar penyelenggaraan Pilkada akan dibiayai dari dana yang bersumber dari hibah, tidak lagi diambil dari dana bagi hasil apalagi dari PAD sehingga tidak membebani keuangan daerah. Belanja hibah yang dianggarkan dalam APBD tersebut harus dituangkan terlebih dahulu dalam naskah perjanjian hibah yang ditandatangani oleh Kepala Daerah dengan Ketua KPU (dana hibah bagi KPU) dan Ketua Panwas (dana hibah bagi Panwaslu).[28]

Sebagaimana halnya KPU, KPUD dan Panwaslu berdasarkan Permendagri No.44 Tahun 2007 juga tidak memiliki kewenangan dalam hal pengelolaan keuangan Pilkada. Untuk tertib pengelolaan keuangan, Ketua KPU atau Panwaslu harus menetapkan "bendahara dan sekretaris" selaku atasan bendahara (bendahara administrasi) yang bertanggung jawab dalam realisasi pengelolaan keuangan daerah.[29] "Bendahara dan sekretaris" itulah yang memiliki kewenangan mengadakan dan menandatangani kontrak pengadaan barang dan jasa dengan pihak ketiga nantinya, bukan KPUD.[30] Sementara dalam hal administrasi keuangan tetap dipegang oleh bendahara harian yang bertugas mencatat pembukuan keuangan dan pembayaran.[31] Aturan ini secara tidak langsung juga merupakan sebuah wujud pembelajaran dari preseden penyimpangan pengelolaan keuangan negara yang sempat terjadi di tubuh KPU dalam Pemilu 2004 lalu.

Dalam hal laporan pertanggungjawaban keuangan tetap dibebankan kepada KPUD dan Panwaslu untuk disampaikan

---

26 Pasal 3, Ibid.

27 Pasal 3 Permendagri No.12 Tahun 2007.

28 Pasal 10 Permendagri No.44 Tahun 2007.

29 Pasal 20 ibid.

30 Pasal 22 huruf b ibid.

31 Pasal 21 ayat (1) ibid.

kepada Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya seluruh tahapan penyelenggaraan Pilkada.[32] Format laporan pertanggung-jawaban tersebut juga telah ditetapkan oleh Permendagri di dalam salah satu lampirannya untuk digunakan sebagai acuan bagi KPUD.

Untuk pengawasan pengelolaan keuangan Pilkada, Permendagri No.44 Tahun 2007 tetap mendasarkannya kepada ketentuan perundang-undangan yang berlaku.[33] Hal ini berarti tetap mengacu kepada Keppres No.42/2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN di mana yang berwenang melakukan pengawasan pelaksanaan anggaran adalah BPKP.[34] Begitu pula dalam hal pemeriksaan (audit) juga akan dilakukan oleh BPK sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan berlaku[35], dalam hal ini merujuk pada Pasal 6 Undang-Undang No.15 Tahun 2004 tentang Badan Pemeriksa Keuangan ditegaskan bahwa BPK memiliki kewenangan memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemda, Lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN, BLU dan BUMN, BPK juga berwenang memeriksa lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara, dan tentu saja termasuk KPU, KPUD, dan Panwaslu di dalamnya. Permendagri No.44 Tahun 2007 juga mewajibkan kepada KPUD dan Panwaslu untuk menerima laporan hasil pemeriksaan BPK dan wajib mempublikasikannya kepada masyarakat melalui mass media sebagai wujud akuntabilitas publik.[36]

---

32 Pasal 28 ibid.

33 Pasal 29 ayat (1) ibid.

34 Pasal 7 Keppres No.42 Tahun 2002.

35 Pasal 29 ayat (2) Permendagri No.44 Tahun 2007.

36 Pasal 29 ayat (3) Permendagri No.44 Tahun 2007.

BAB IV
KILAS BALIK PROBLEMATIK BIAYA DAN LOGISTIK PEMILU 2004

Diterapkannya sistem proporsional terbuka pada Pemilu 2004 (Pemilihan Legislatif dan Pemilihan Presiden Langsung) merupakan sejarah baru Indonesia menuju konsolidasi demokratis. Perubahan mendasar juga dilakukan dalam perekrutan KPU sebagai penyelenggara Pemilu. KPU tidak lagi dikooptasi pemerintah atau representasi partai politik peserta pemilu seperti Pemilu 1999. Sesuai UU No 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, KPU bersifat tetap, independen, mandiri dan anggotanya dipilih DPR dan disahkan presiden.

Kualitas pemilihan umum (pemilu) tidak hanya dilihat pada konteks bahwa pelaksanaan memenuhi asas langsung, umum, bebas dan rahasia (luber) dan melahirkan parlemen dan pemimpin negara, melainkan juga sejauhmana Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu mengelola anggaran pemilu secara transparan dan akuntabel, mengingat anggaran pemilu bersumber dari anggaran negara yang notabene dari rakyat.

Harapan akan terselenggaranya pemilu 2004 yang bersih dan berkualitas sangat diharapkan masyarakat mengingat anggota KPU diisi oleh orang-orang yang kredibel dan memiliki intregaritas. Bahkan dunia internasional dan pemantauan pemilu internasional memberi penilaian bahwa Pemilu 2004 dianggap demokratis dan berjalan dengan baik.

Akan tetapi tidak adanya pemantau biaya pemilu yang diatur secara tegas dan mengingat besarnya anggaran yang bersumber dari rakyat mencapai angka sekitar Rp 6,7 triliun akan membuka peluang terjadinya penyimpangan dan korupsi. Lembaga pemantau pemilu yang diatur dalam UU No 12 tahun 2003 tentang Pemilu adalah mereka yang harus mendapatkan akreditasi KPU dan menyampaikan laporan hasil kerjanya ke KPU. Lembaga pemantau yang ada bersifat subordinasi dari KPU dan tak bisa mempublikasikan hasilnya sebelum KPU menyetujuinya. Pemantauan hanya mengarah pada masalah pelaksanaan Pemilunya, belum melingkupi pengelolaan anggaran Pemilu KPU.

Penilaian bahwa pelaksanaan Pemilu 2004 berjalan demokratis dan baik tak dapat di sangkal, akan tetapi tak dapat dinafikan pula pengelolaan anggaran Pemilu abai terhadap prinsip transparansi dan akuntabilitas berdampak terkuak kasus korupsi di tubuh KPU, dimana anggota KPU dan orang – orang di sekretariat KPU terjerat hukum.

Bab ini akan merekam jejak penyelenggaraan pemilu 2004, sebagai kilas balik menuju penyelenggaraan pemilu 2009 yang kredibel dan akuntabel.

4.1. Ketiadaan Pengawasan

Bercermin pengalaman Pemilu 2004, kualitas tinta pemilu menuai protes karena mudah terhapus setelah dicuci – yang memungkinkan terjadinya pilihan ganda. Jelas hal itu menurunkan kualitas pemilu. Kebocoran dan korupsi dalam anggaran pemilu dan pengadaan barang/jasa semakin merusak citra dan kewibawaaan penyelenggara pemilu.

Ketiadaan pengawasan eksternal terhadap penggunaan anggaran negara yang seharusnya dilakukan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), sementara keberadaan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), yang semestinya mengawasi setiap tahapan pemilu terhadap peserta pemilu maupun

penyelenggara pemilu, bisa dikatakan tidak mungkin bekerja maksimal karena panwaslu justru diangkat dan bertanggungjawab pada KPU. Jadinya, fungsi panwaslu hanya sebatas mengawasi peserta pemilu.

Kendati telah ditegaskan bahwa proses penganggaran dan kerja-kerja KPU dilakukan secara efisien, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan serta melibatkan partisipasi masyarakat, namun dalam prakteknya KPU memposisikan diri sebagai institusi *superbody* yang tak tersentuh karena menjadi pengelola sekaligus pengawas dana pemilu.

Padahal beberapa aturan perundang-undangan anggaran negara telah menegaskan mengenai pengelolaan anggaran yang transparan dan akuntabel namun diabaikan dengan mengeluarkan peraturan/keputusan intern KPU.

Beberapa aturan perundangan- undangan dan peraturan/ keputusan KPU sebagai berikut:

1. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 (hasil amandemen): "Keuangan negara dikelola secara terbuka dan bertanggungjawab sebesar- besarnya untuk kemakmuran rakyat".
2. Pasal 3 Undang-undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara "anggaran negara dikelola secara transparan dan akuntebel"
3. Pasal 23 UU No. 12 tahun 2003 dan Pasal 2 Keputusan KPU No. 635 tahun 2003 menyatakan: sumber anggaran penyelenggaraan Pemilu berasal dari APBN dan APBD
4. Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah,
5. Pasal 3 Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
6. Keputusan KPU No. 33 tentang Kode Etik KPU "Komisi

Pemilihan Umum adalah penyelenggara pemilihan umum yang mandiri, tetap, independen, nonpartisan, tidak memihak, transparan, dan profesional, berdasarkan asas pemerintahan yang demokratis dengan melibatkan partisipasi masyarakat seluas-luasnya".

7. Keppres No. 42 tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN. Dalam pasal 71 dan 73 antara lain disebutkan bahwa pelaksanaan anggaran negara diawasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP); disebutkan pula bahwa pemerintah dapat menunjuk lembaga swadaya masyarakat atau badan non-pemerintah melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan proyek atau kegiatan tertentu. Namun hal itu tidak berjalan dan atau terabaikan.

8. Keputusan KPU No. 635 tahun 2003 tentang Perubahan Keputusan KPU No. 89 tentang Tata Cara Pengelolaan Anggaran Biaya Pemilu 2004. SK 635/2003 dengan tegas menutup pihak-pihak luar untuk melakukan pengawasan biaya pemilu 2004. Dalam pasal 24 ayat (1) dinyatakan bahwa pengawasan terhadap seluruh pelaksanaan biaya Pemilu 2004 dilaksanakan oleh Sekretaris Jenderal KPU. Begitu pula di daerah. Artinya, KPU mengawasi dirinya sendiri dalam mengelola biaya pemilu 2004.

9. Keputusan Presiden No. 18/2000 dan No. 80/2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Dalam Keppres juga ditetapkan bahwa pejabat eselon I dan eselon II serta kepala kantor/satuan kerja tidak diperkenankan ditunjuk sebagai pemimpin proyek/ bagian proyek atau bendaharawan. Panitia pengadaan wajib dibentuk untuk semua pengadaan dengan nilai di atas Rp 50 juta (Keppres No. 80/2003 pasal 10). Realitasnya dalam tubuh KPU, pemimpin dan anggota KPU menjadi ketua dan anggota panitia pengadaan. Akibatnya, kontrol dalam di tubuh KPU tidak berjalan efektif karena manajemen di KPU ikut serta sebagai panitia.

4.2. Lemahnya Akuntabilitas - Kinerja KPU

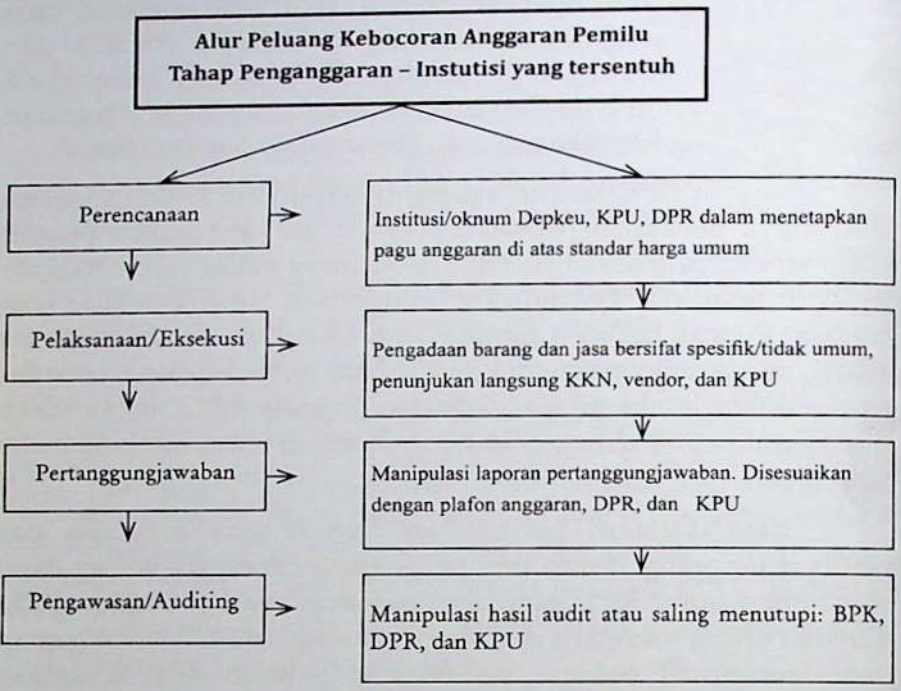
Sejak awal terlihat jelas ketertutupan KPU dalam penggunaan dan pengelolaan anggaran. Ini ditandai ketidakjelasan rincian pos anggaran operasional KPU dan ketidakjelasan item pembengkakan anggaran operasional Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B), yang mengalami kenaikan Rp19,3 milyar. Porsi APBD untuk menunjang kegiatan KPU tergantung kebijakan daerah (provinsi, kabupaten/kota).

Kinerja KPU sendiri sudah mengundang kritikan karena lambannya persiapan pemilu. Beberapa jadwal tahapan pemilu pun -seperti pendataan pemilih, penetapan daftar calon anggota legislatif tetap (DCT)- mundur. Pengadaan logistik pemilu pun lamban. Puncak kekecewaan publik terhadap kinerja lembaga ini adalah di saat rakyat dalam kondisi buta terhadap sistem pemilu baru -akibat lambannya sosialisasi- anggota KPU malah sibuk mengganti mobil dinas, selain sibuk melakukan kunjungan ke luar negeri.

Ketidakjelasan peruntukan alokasi atas beberapa pos pembiayaan yang rawan dan berpeluang dikorup - antara lain: biaya operasional KPU, anggaran rumah jabatan 11 anggota KPU dan dua orang sekretaris dan wakil sekretaris KPU, perlengkapan dan operasional petugas pendaftaran pemilih dan pendataan penduduk berkelanjutan, serta anggaran lain-lain yang tidak jelas peruntukannya. Standarisasi alokasi anggaran dan proses pengadaan barang juga tidak transparan. Begitu pula dengan pengadaan barang atau tender logistik., baik harga pangsa pasar maupun alamat dan kualifikasi pemenang tidak melalui verikasi faktual, sehingga perusahaan yang menang tender sulit dipastikan dapat memproduksi barang dan kualitas produknya-pun tidak memenuhi standar misalnya perusahaan yang memenangkan kotak suara dan pengadaan tinta suara.

Berangkat dari itu, FITRA memetakan celah atau potensi terjadinya kebocoran pengelolaan anggaran pemilu. Juga dipetakan institusi dan pelaku yang tersentuh atau terlibat dalam proses penganggaran yang rentan penyimpangan.

Pemetaan peluang kebocoran penganggaran biaya pemilu dapat dilihat pada alur skema di bawah ini:



Sejak dibentuknya KPU, biaya pemilu yang diajukan lembaga ini terus mengalami peningkatan. Semula dianggarkan Rp3,023 triliun untuk empat tahun anggaran (2002-2005). Belakangan, angka itu membengkak 139 persen menjadi Rp7,2 triliun. Ini menunjukkan bahwa KPU tak mampu melakukan perencanaan anggaran. Pembengkakan pada biaya pemilu 2004 dapat dilihat dalam Tabel 2 di bawah ini. Realisasi pengadaan logistik pemilu melebihi pagu anggaran yang direncanakan. Rp608,116 miliar dianggarkan untuk pengadaan kotak suara, bilik, surat suara, distribusi, validasi, dan teknologi informasi.

Tabel II
Irasionalitas Pembengkakan Biaya Pemilu

No	Kegiatan	Pagu	Realisasi	Membengkak	%
1	Kotak suara	235,600,200,000	355,625,523,800	120,025,323,800	51
2	Bilik suara	23,028,000,000	55,601,881,997	32,573,881,997	141
3	Surat suara	180,842,167,200	247,256,866,240	66,414,699,040	37
4	Kertas surat suara	372,587,500,000	470,963,145,850	98,375,645,850	26
5	Kertas karft	-	4,124,953,550	4,124,953,550	100
5	Distribusi	28,577,198,660	204,622,195,680	176,044,997,020	616
6	Validasi	-	18,000,000,000	18,000,000,000	100
7	IT	202,776,000,000	295,332,580,835	92,556,580,835	46
	Total	1,043,411,065,860	1,651,527,147,952	608,116,082,092	58

Sumber: Bahan rapat usulan ABT Pembiayaan Pemilu 2004 dan usulan anggaran operasional KPU dengan Panggar DPR RI Juli 2004

4.3. Biaya Tambahan Tidak Rasional

Ketidakrasionalan biaya pemilu presiden putaran kedua sebesar 53 persen atau Rp418.931.245.000 dari total biaya pemilihan putaran pertama dan kedua. Maknanya, putaran pertama sebesar Rp787.363.897.817. Padahal dalam putaran kedua, yang hanya diikuti dua paket calon presiden dan calon wakil presiden, penggunaan biaya semestinya menjadi lebih rendah dibandingkan dengan putaran pertama yang diikuti lima pasang kandidat. Atas dasar berkurangnya jumlah pasangan kandidat dari putaran pertama, mestinya dapat mengurangi biaya seperti surat suara karena menjadi lebih kecil, formulir, dan perhitungan suara – yang bisa menjadi lebih cepat.

Berdasar indikasi penyimpangan di atas seiring dengan tuntutan publik terkait pengelolaan anggaran KPU yang tidak transparan dan akuntabel, serta sebagai upaya peningkatan kepercayaan dari publik terhadap publikasi yang dilakukan FITRA dan Koalisi, melalui berbagai pertemuan dan konsolidasi intens maka dibentuklah Koalisi LSM untuk Pemilu Bersih dan

Berkualitas, dan 11 Agustus 2004 melaporkan dugaan korupsi lima item pengadaan di lingkungan KPU ke Komisi Pemberantasan Korupsi.

Berikut laporan koalisi LSM terhadap dugaan tindak pidana korupsi di lingkungan KPU.

Tabel III
Daftar Temuan Koalisi LSM terhadap Dugaan Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan KPU

No	Pengadaan	Kerugian negara (dalam miliar)
1.	Distribusi logistic	176,04
2.	Surat suara	56,468
3.	Mobil operasional KPU Daerah tahun 2003	2,775
4.	- Kotak Suara - Irasional Pembengkakan Biaya Kotak Suara	3,012 - 31,207 80,10
5.	- Bilik Suara - Irasional Pembengkakan Biaya Bilik Suara	6,2 28,554

4.4 Transparansi dan Partisipasi Masyarakat : Belajar dari Pemilu 2004

Kendati telah ditegaskan bahwa proses penganggaran harus memenuhi prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, namun peluang kemungkinan kebocoran bisa terjadi atas anggaran yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan pengelolaan biaya Pemilu, di antaranya:

1. Keppres No. 42 tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN. Pada pasal 71 dan 73 antara lain disebutkan bahwa

pelaksanaan anggaran negara diawasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP); disebutkan pula bahwa pemerintah dapat menunjuk lembaga swadaya masyarakat atau badan non pemerintah untuk melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan proyek atau kegiatan tertentu. Namun hal itu tidak berjalan dan atau terabaikan,

2. Keputusan KPU No. 635 tahun 2003 tentang Perubahan Keputusan KPU No. 89 tentang Tata Cara Pengelolaan Anggaran Biaya Pemilu 2004. Keputusan KPU No. 635/2003 dengan tegas menutup pihak-pihak luar untuk melakukan pengawasan biaya pemilu 2004. Dalam pasal 24 ayat (1) dinyatakan bahwa pengawasan terhadap seluruh pelaksanaan biaya Pemilu 2004 dilaksanakan oleh Sekretaris Jenderal KPU. Begitu pula di daerah. Artinya, KPU mengawasi dirinya sendiri dalam mengelola biaya pemilu 2004,

3. Keputusan Presiden No. 18/2000 dan No. 80/2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Dalam Keppres juga ditetapkan bahwa pejabat eselon I dan eselon II serta kepala kantor/satuan kerja tidak diperkenankan ditunjuk sebagai pemimpin proyek/bagian proyek atau bendaharawan. Panitia pengadaan wajib dibentuk untuk semua pengadaan dengan nilai di atas Rp 50 juta (Keppres No. 80/2003 pasal 10). Realitasnya dalam tubuh KPU, pemimpin dan anggota KPU menjadi ketua dan anggota panitia pengadaan. Akibatnya, kontrol dalam di tubuh KPU tidak berjalan efektif karena manajemen atas di KPU ikut serta sebagai panitia.

Ketertutupan ruang partisipasi dan kontrol publik tergambar jelas dalam Keputusan KPU No. 635 tahun 2003 tentang Perubahan Keputusan KPU No. 89 tentang Tata Cara Pengelolaan Anggaran Biaya Pemilu 2004. Keputusan KPU No. 635/2003 dengan tegas menutup pihak-pihak luar untuk melakukan pengawasan biaya Pemilu 2004. Dalam pasal 24 ayat (1) dinyatakan bahwa pengawasan terhadap seluruh pelaksanaan biaya Pemilu 2004 dilaksanakan oleh Sekretaris Jenderal KPU.

Begitu pula di daerah. Artinya, KPU mengawasi dirinya sendiri dalam mengelola biaya Pemilu 2004.

Misalnya, saat terjadi perbedaan data antara Departemen Keuangan dan Biro Perlengkapan KPU berkaitan anggaran Pendaftaran Pemilih dan Pencatatan Penduduk Berkelanjutan (P4B). Ada selisih sejumlah Rp310,81 miliar. Kendati perbedaan ini dicoba dikonfirmasikan ke KPU, ternyata KPU tetap saja tidak mengumumkan ke publik perihal jumlah anggaran P4B serta anggaran pengadaan mobil operasional KPU yang dilakukan tanpa tender. Juga anggaran Sistem Teknologi Informasi yang mengalami peningkatan 46 persen. Apalagi penggunaan teknologi informasi dalam sistem perhitungan suara tidak diakomodasi dalam UU No.12 tahun 2003.

4.5 Penutup

Pengawasan eksternal terhadap penggunaan anggaran negara yang seharusnya dilakukan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Sementara keberadaan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), yang semestinya mengawasi setiap tahapan pemilu terhadap peserta pemilu maupun penyelenggara pemilu, bisa dikatakan tidak bekerja maksimal karena Panwaslu justru diangkat dan bertanggungjawab pada KPU.

Oleh karenanya Transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemilu dan pengelolaan anggaran di tubuh KPU menjadi suatu keniscayaan, tatkala institusi KPU begitu *superbody*, dan menutup diri atas akses publik tanpa kecuali anggaran yang dikelolanya.

Tiadanya lembaga pemantau biaya pemilu yang diatur secara tegas semakin membuka peluang korupsi dana pemilu di lembaga penyelenggara pemilu. Posisi KPU menjadi pengelola sekaligus pengawas dana pemilu. Inilah sekelumit catatan kritis pemilu 2004.

BAB V
GAMBARAN BIAYA PEMILU 2004 DAN PILKADA

5.1 Potret Biaya Pemilu Legislatif 2004

Selama periode tahun 2002 - Juni 2004, Menteri Keuangan telah mengeluarkan Surat Keputusan Otorisasi Rutin (SKOR) tentang anggaran pemilu senilai Rp 6,57 triliun. SKOR tersebut terbagi dua yakni untuk KPU pusat sebesar Rp 3,97 triliun (60,5%) dan KPU daerah sebesar Rp 2,59 triliun (39,5%). Keseluruhan anggaran tersebut digunakan untuk membiayai kebutuhan operasional lembaga penyelenggara pemilu (KPU dan Panwas) dan logistik pemilu termasuk untuk kegiatan pendataan pemilih (P4B) yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) masing-masing propinsi[37].

Mekanisme pencairan anggaran dilaksanakan berdasarkan SKOR yang dikeluarkan menteri keuangan setelah disetujui oleh Direktur Jenderal Anggaran (DJA). Dari total SKOR untuk KPU Pusat, yang disetujui oleh dirjen anggaran sebesar Rp 3,20 triliun atau hanya 80,6%. Artinya dirjen anggaran memiliki kuasa untuk tidak meloloskan semua rencana anggaran KPU Pusat yang diajukan Sekjend KPU.

---

37 Tahun 2003, KPU Pusat memberikan kuasa penggunaan anggaran sebesar Rp 350,6 milyar kepada bendahara BPS Pusat dan BPS Propinsi.

Berdasarkan temuan data, dapat simpulkan bahwa KPU dalam merencanakan anggaran tidak berbasis kebutuhan bahkan dari total dana yang diajukan tidak dapat direalisasikan sepunuhnya. Hal ini terlihat dari realisasi belanja pemilu tahun 2002 hanya 74,5%, tahun 2003 (58,7%) dan sampai Juni tahun 2004 hanya terealisasi 78,8%. Padahal dengan mepetnya waktu pelaksanaan Pemilu 2004 dan sebagai langkah antisipatif, setidaknya penggunaan anggaran 2003 lebih efektif dan meningkat dari tahun 2002. Rendahnya kinerja KPU sehingga terdapat beberapa kontrak pekerjaan/pengadaan barang dan jasa yang belum atau baru sebagian terealisasi. Justru peningkatan anggaran pemilu terjadi pada tahun 2004 yakni mencapai 103,5 persen atau melebihi pagu yang ditetapkan diawal.

Tabel IV

Realisasi Anggaran KPU Pusat Periode 2002-Juni 2004

No	Tahun Anggaran	Pagu Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1	2002	48,65 milyar	36,23 milyar	74,5
2	2003	1,73 triliun	1,01 triliun	58,7
3	2004	1,42 triliun	1,47 triliun	103,5

sumber : diolah dari berbagai sumber

Adanya gap yang cukup jauh antara rencana dan realisasi dalam pembiayaan/belanja pemilu 2004, membuktikan mekanisme perencanaan KPU belum maksimal dan bahkan mengarah pada upaya merencanakan pemborosan anggaran. Dari sisi akuntabilitas penggunaan anggaran pemilu, hanya dilakukan oleh BPK. Dari audit tersebut, ditemukan adanya anggaran sebesar Rp179,4 milyar (10,3 persen) terindikasi penyimpangan dan berpotensi disalahgunakan. Penyimpangan terjadi disebabkan pada kelemahan pengawasan internal KPU dan faktor internal KPU dan juga disebabkan oleh kondisi ekternal yang tidak dicermati oleh KPU.

Tabel V
Potret Penyimpangan dalam Pengadaan Logistik Pemilu 2004

No	Jenis Logistik	JML	Nilai Borongan	Aktor	Nilai Kerugian	Modus
1	Pengadaan Kotak Suara	2,491,453 Buah	355,67 Milyar	3 Perusahaan Pemenang Tender Kotak Suara dan 1 Perusahaan Distributor	66,06 milyar	1) Pemahalan Harga Kontrak Rp 59,14M ; 2) Manipulasi spesifikasi teknis bahan baku lembaran alumunium Rp 4,78M dan tambahan biaya distribusi Rp 2,13M
2	Pengadaan Pencetakan surat suara	677,968,379 Lembar	188,25 Milyar	17 perusahaan konsorsium dan 9 Perusahaan Non Konsorsium.	12,61 milyar	1) Pemahalan Harga Kontrak Rp 2,57 M ; 2) Melebihkan hasil cetak dari kebutuahn Rp 10,03 M.
3	pengadaan tinta sidik Jari	1,240,961 Botol	36,14 Milyar	7 Perusahaan	21,93 milyar	1) menyamakan harga kontrak antar zona Rp 959,2 juta ; 2) Menyamakan harga tinta lokal dengan tinta impor (tidak menggunakan harga terendah) Rp 461,58 juta ; 3) Pembebasan bea masuk Rp 2,14 M ; 4) Pemalsuan dokumen invoice Rp 820,5 juta dan 5) Melebihkan penetapan pengadaan tinta *(610,626 botol atau per botol Rp 28,741)* sebesar Rp 17,5 M.
4	Pengadaan perangkat teknologi informasi		225,65 Milyar	4 Perusahaan	154,09 Juta	Tidak melaksanakan pekerjaan yang disyaratkan dalam kontrak
5	Pengadaan sampul surat suara Pemilu		12,18 Milyar	18 Kontrak	7,20 Milyar	Penunjukan langsung dan Distribusi yang terlambat
		JUMLAH	**817,89 milyar**		**107,96 Milyar**	**Dari 5 jenis pengadaan logistik pemilu 2004 dengan total Rp 817,8 M, ditemukan indikasi kerugian negara sebesar 13,2% atau sebesar Rp 107,9M.**

sumber : diolah dari dokumen audit BPK 2005

5.2 Pemilu 2004 Lebih Banyak Disumbang APBD[38]

Sukses penyelenggaraan pesta Pemilu 2004 tidak terlepas peran masyarakat didaerah. Dukungan tersebut tercermin dari besarnya pengeluaran belanja daerah untuk kebutuhan pemilu. Berdasarkan hasil penelusuran di 4 (empat) daerah penelitian, total anggaran pemilu (APBN dan APBD) yang dikelola oleh KPU propinsi mencapai Rp 125,4 milyar. Dari total anggaran tersebut, ternyata dari pos bantuan APBD merupakan penyumbang terbesar dalam membiayai pemilu 2004. Jika diperbandingkan antara porsi APBD dengan APBN nilainya dapar mencapai sekitar **60% : 40%.** Dapat dibayangkan, betapa besarnya alokasi APBD yang dikeluarkan untuk membiayai pemilu 2004 yang lalu.

Memang, dukungan dana APBD untuk membantu dalam pembiayaan pemilu diatur dalam Pasal 23 UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilu bahwa Keuangan KPU bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Yang kemudian ditindaklanjuti dengan Keppres Nomor 20 Tahun 2004 tentang dukungan dana darurat APBD untuk pelaksanaan pemilu 2004. Tentu saja karena sifatnya hanya memberi dukungan maka mestinya bantuan anggaran daerah hanya bersifat sebagai pelengkap yang tidak sepenuhnya membiayai kegiatan pemilu atau besarannya disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah. Namun melihat besarnya sumbangan APBD hingga 60% lebih memberikan kesan bahwa dukungan APBD bukan lagi darurat akan tetapi benar-benar digali dari uang daerah.

38 Berdasarkan penelurusan dokumen dan laporan wawancara

Tabel VI
Bantuan dana APBD untuk Pemilu 2004 di 4 daerah lokasi studi

KPU Propinsi	Sumber Biaya Pemilu 2004		JUMLAH	Catatan
	APBN	APBD		
DKI Jakarta	7,240,824,000	55,800,893,364	63,041,717,364	Temuan penyimpangan dari dana APBD = Rp 9,66 Miliar. Terdapat kucuran dana taktis untuk ketua dan anggota (Ketua = Rp 8,5 juta/bln dan anggota Rp 8 juta/bln)
Jawa Timur	25,187,680,660	3,571,856,300	28,759,536,960	Penyimpangan APBD = Rp 672,5 juta, yang sebagian digunakan untuk tambahan penghasilan KPUD (Ketua = Rp 2,5 juta/bln dan anggota Rp 2 juta/bln)
Sumatera Utara	11,149,135,780	5,292,816,997	16,441,952,777	▫ Terdapat penyimpangan belanja pemilu dari alokasi APBD sebesar Rp 1,21miliar ▫ Modus penyimpangan APBD : a) Pemberian tunjangan bagi KPUD b) Tambahan penghasilan bagi biro sekretariat KPUD c) Uang kesejahteraa untuk karyawan d)Sewa rumah Anggota KPUD. ▫ Tambahan penghasilan (APBD) ketua Rp 14 juta/ bln dan anggota Rp 12 juta/bln
Riau	6,717,162,000	10,450,000,000	17,167,162,000	Penyimpangan APBD sebesar Rp 1,44 miliar, sebagian digunakan untuk pemberian uang kehormatan untuk KPUD (ketua/anggota = Rp 3 juta/bulan, Uang keamanan, kesehatan dll sehingga daerah dirugikan Rp 857.700.000
TOTAL	**50,294,802,440**	**75,115,566,661**	**125,410,369,101**	
%	**40%**	**60%**	**100%**	

Sumber : diolah dari www.bpk.go.id *dan berbagai sumber*

Jika dilihat dari sisi pelaksanaanya, tidak adanya pengawasan baik pemerintah daerah maupun KPU sendiri, sehingga penggunaan anggaran APBD tidak sesuai dengan kebutuhan bahkan tidak berorientasi kebutuhan pemilu. Rata-rata daerah justru menggunakan APBD untuk menambah pundi-pundi anggota KPUD dan Panwas dalam bentuk pemberian uang kehormatan/tunjangan setiap bulannya. Padahal dalam Surat Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 903/678/SJ tanggal 27 Maret 2003, tentang Dukungan APBD untuk Fasilitas Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2004 Tahun Pelaksanaan 2003 bahwa dana dari APBD hanya digunakan untuk : 1) Pengadaan prasarana dan sarana Kantor KPU Provinsi/Kabupaten/Kota berupa gedung Perkantoran beserta perlengkapan Sekretariat serta sarana transportasi, 2) Untuk personil yang berkualitas untuk diperbantukan pada Sekretariat, dan 3) Berbagai program Sosialisasi.

Selain itu juga diatur dalam SK KPU Nomor 1229/15/XII/2003 tanggal Desember 2003 tentang Alokasi Dana Penyelenggaran Pemilu 2004 per Kabupaten/Kota, bahwa penggunaan dana dari APBD hanya untuk keperluan sosialisasi, tambahan kebutuhan kantor, untuk perjalanan dinas dan sarana mobilitas.

Meskipun telah diatur sedemikian rupa, namun titik kritis dari pengelolaan biaya pemilu baik APBN dan APBD adalah adanya peran ganda KPU dalam mengatur dan merencanakan penggunaan biaya pemilu. Sikap KPU yang tertutup menjadikan pengawasan tidak berjalan baik.

5.3 Gambaran Umum Biaya Pilkada

Dalam Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pengaturan mengenai Pilkada, terdapat 2 point penting dalam urusan penyelenggaraannya : *pertama,* perubahan kewenangan dalam penyelenggaraan pilkada dari KPU kepada

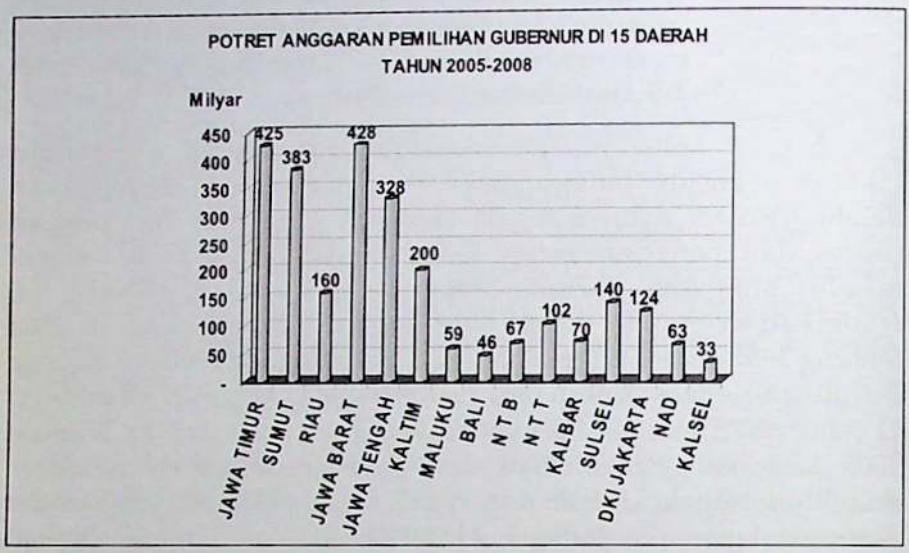
KPUD Propinsi, Kabupaten/kota[39]. Peran khusus yang diberikan kepada KPUD tidak saja merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan penyelenggaraan pemilihan kepada daerah dan wakil kepala daerah, akan tetapi mencakup penyusunan semua tatacara yang berkaitan dengan tahapan persiapan dan pelaksanaannya dengan tetap mengacu pada peraturan diatasnya. Namun demikian, secara hierakhis, KPUD masih berada dibawah KPU sebagai induk dari lembaga tersebut.

Point *kedua* adalah mensyaratkan urusan pendanaan Pilkada menjadi tanggungjawab daerah yang dianggarkan dalam APBD.[40] Artinya segala kegiatan yang berkaitan dengan proses dan penyelenggaran Pilkada seluruhnya akan didanai melalui anggaran daerah. Mengenai pendanaan Pilkada ini, mengikuti ketentuan dalam permendagri nomor 12 tahun 2005 tentang Pedoman Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Belanja Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, permendagri 21 tahun 2005 tentang Perubahan atas Permendagri No.12 Tahun 2005 Pedoman Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Belanja Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan terakhir diatur dalam permendagri 44 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Belanja Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

39 Pasal 57 ayat 1 UU 32 tahun 2004 bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) diselenggarakan oleh KPUD dan bertanggungjawab kepada DPRD

40 Pasal 112 bahwa biaya kegiatan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibebankan pada APBD.

Grafik I
Potret Anggaran Pemilihan Gubernur Di 15 Daerah Tahun 2005 -2008



Sumber : Seknas FITRA, diolah dari berbagai sumber

Pengelolaan biaya Pilkada merupakan tanggungjawab KPU Propinsi selaku pengguna anggaran. Hanya saja dalam prakteknya, pendanaan pilkada terdapat juga di pos Panwasda dan desk pilkada yang dikelola masing-masing pengguna anggaran[41]

Dari data temuan seknas FITRA, beban APBD yang harus dikeluarkan untuk biaya pemilihan gubernur di 15 daerah sepanjang tahun 2005-2008 mencapai Rp 2,63 triliun *(belum termasuk dana untuk Panwas dan Desk Pilkada)*. Jika ditambahkan tentu jumlahnya akan lebih besar lagi. Menghitung coast pilkada

41 Daerah yang menggunakan acuan pasal 3 Permendagri No.12 Tahun 2005, belanja KPUD dikategorikan kedalam pos belanja pegawai, barang dan jasa serta kontijensi sedangkan daerah yang melaksanakan pilkada mengacu pada pasal 3 permendagri 44 tahun 2007 diposkan dalam belanja hibah daerah

memang banyak varibel yang menentukan, akan tetapi jika dihitung besar indeks rata-rata menurut jumlah daftar pemilih tetap (DPT) diketahui bahwa indeks rata-rata biaya pilkada per pemilih mencapai Rp 31,933,-. Angka ini memang sedikit lebih rendah bila dibandingkan dengan indeks biaya pemilu 2004 yang mencapai Rp 45.596,-[42].

Besarnya kebutuhan biaya pilkada dimasing-masing daerah, salah satunya dipengaruhi oleh faktor luas wilayah dan jumlah pemilihnya. Selain itu, kebutuhan untuk operasional KPUD berbeda tiap daerah sesuai dengan kemampuan keuangan yang dimiliki. Sekalipun ada aturan standar umum yang digunakan melalui permendagri, namun keputusan didaerah seringkali menetapkan biaya pilkada diatas standar yang telah ditentukan. Sebab rata-rata daerah menggunakan parameter lokal sesuai keputusan kepala daerah. Disamping itu, dalam proses pengajuan anggaran oleh KPUD sarat intervensi kepala daerah sehingga membuka peluang terjadinya inkonsistensi alokasi standar biaya dengan aturan diatasnya. Hal ini sangat dimungkinkan dengan penempatan pos anggaran pilkada dalam belanja APBD ditempatkan pada pos dana bantuan dan hibah, dimana penetapan alokasinya rata-rata belum berbasis kinerja[43].

Kondisi ini memberikan peluang bagi pemerintah daerah dengan memanfaatkan momentum pilkada (pilgub dan pilbup) untuk merencanakan penggunaan APBD yang tidak semestinya (kegiatan yang diada-adakan untuk mendukung pilkada). Dengan alasan mendukung pelaksanaan pilkada, umumnya pemerintah daerah membentuk kepanitiaan tersendiri diluar hierakhi KPUD

---

42 Dihitung berdasarkan total anggaran pemilu (2002-2004) sebesar Rp 6,75 triliun dibagi dengan jumlah DPT pemilu 2004 (148,1 juta pemilih)

43 Baik keppmendagri 29 tahun 2002 yang telah direvisi 2 kali menjadi permendagri 13 tahun 2006 dan permendagri 59 tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan APBD, mengatur belanja daerah yang bersifat bantuan dan hibah ditempatkan tersendiri dalam pos dana bantuan yang dikelola oleh Sekda sebagai pejabat pengelola keuangan daerah. Perlu diketahui bahwa selama periode tahun 2005-2007 belum diatur secara jelas soal pertanggungjawaban penggunaan dana bantuan dan hibah. Sehingga kekosongan regulasi ini memberikan peluang terjadinya penggunaan anggaran yang tidak semestinya dan berpotesi boros.

dan Panwas. Salah satunya desk pilkada yang terdiri dari unsur pemda dan pengamanan (polisi dan TNI) dengan biaya yang tidak sedikit. Dari total dana Pilgub di 15 daerah, diketahui bahwa biaya pengamanan cukup besar menyedot APBD sepanjang tahun 2005-2008. Total APBD yang tersedot untuk kegiatan pengamanan (TNI dan Polri) pada tiap penyelenggaraan pemilihan gubernur mencapai Rp 307,1 milyar atau rata-rata perdaerah mengeluarkan sekitar 20,5 Milyar.

Grafik II
Potret Biaya Pengamanan Pemilihan Gubernur di 15 Daerah Tahun 2005-2008

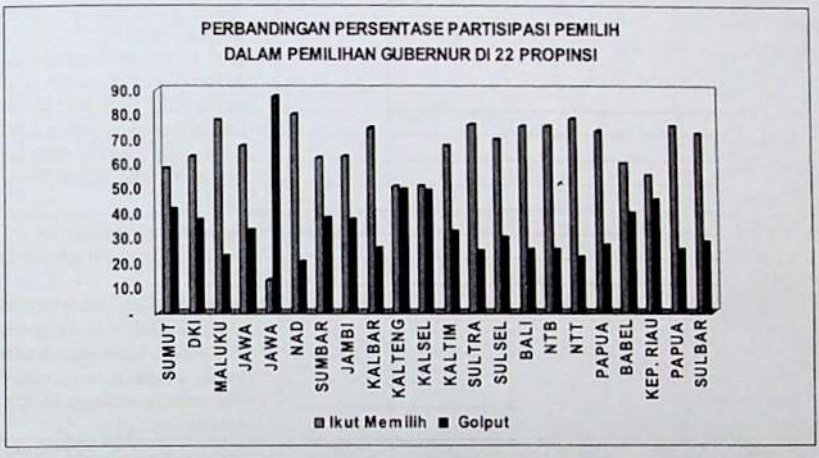


Sumber : Seknas FITRA, diolah dari berbagai sumber

Seiring besarnya APBD yang digelontorkan untuk penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (gubernur), mestinya anggaran digerakkan untuk menghasilkan produk pilkada yang memiliki legitimasi kuat. Rendahnya partisipasi pemilih untuk ikut serta dalam pilkada, salah satunya dipengaruhi oleh lemahnya pendidikan politik rakyat yang dilakukan oleh KPUD. Sebab salah satu tahapan pilkada yang mendapat alokasi anggaran yang cukup besar adalah kegiatan sosialisasi pilkada dan pendataan pemilih. Dari penelusuran tidak diketahui secara pasti berapa besaran masing-masing kegiatan tersebut. Hal ini dikarenakan kegiatan sosialisasi

tidak hanya dilakukan oleh KPUD, namun juga dilakukan oleh desk pilkada. Namun demikian, jika melihat data dari tingkat partisipasi pemilih pilkada di 22 propinsi, menunjukkan keikutsertaan masih dibawah 70% dari total DPT. Rata-rata pilkada hanya dikuti sekitar 68% sedangkan 32% tidak memilih.

Grafik III
Perbandingan Persentase Partisipasi Pemilih Dalam Pemilihan Gubernur di 22 Propinsi



5.4 Biaya Pilkada Di Lima Daerah Studi

Berdasarkan temuan seknas FITRA melalui studi di 5 (lima) daerah (DKI Jakarta, Riau, Jawa Timur, Maluku Utara dan Sumatera Utara) menunjukkan besarnya biaya penyelengaraan Pilkada Gubernur yang ditetapkan dalam APBD sebesar Rp 1,47 triliun. Dengan realisasi 3 (tiga) daerah yang telah melaksanakan Pilkada (Propinsi DKI Jakarta, Propinsi Sumatera Utara dan Propinsi Maluku Utara) mencapai 76% atau sekitar Rp 445 milyar dengan total Pagu Rp 587,6 milyar[44]. Sedangkan 2 (dua) daerah lainnya (Propinsi Riau dan Propinsi Jawa Timur) sementara melaksanakan proses Pilkada.

44 Angka perkiraan dari laporan wawancara, FGD dan berbagai sumber

Tabel VII
Potret Biaya PILKADA di 5 Daerah Tahun 2007-2008

No	PILKADA	THN	Sumber Dana	Anggaran	Realisasi	KET
1	Prop. DKI Jakarta	2007	APBD 2007	154,09 Milyar	80 Milyar	▫ Pos KPUD sebesar Rp 124,09 M dan Pos Panwas sebesar Rp 17,8M. ▫ Terdapat biaya bantuan operasional KPUD sebesar Rp 11,4M. ▫ Biaya logistik pilkada sebesar Rp 34 Milyar ▫ Mekanisme pengadaan dilakukan dengan 3 cara yaitu Penunjukan langsung (nilai Rp 15 juta-Rp 50 Juta), pemilihan langsung (nilai Rp 50 juta- Rp 100 Juta) dan pelelanan umum (nilai diatas Rp 100 juta) ▫ Dari informasi sementara KPUD bahwa dana yang direalisasikan sebesar Rp 80M *(dalam proses Audit BPK)*
2	Propinsi Sumatera Utara	2008	APBD Propinsi 2007 dan 2008	383 Milyar	323 Milyar	▫ Biaya putaran I sebesar Rp 323 M dan Biaya Putaran II sebesar Rp 60M. ▫ Biaya P4B dianggarkan tersendiri sebesar Rp 13M dan dinilai tidak efektif sebab banyaknya temuan pemilih ganda dan wajib pilih yang tidak terdaftar sehingga DPRD membuat pansus
3	Propinsi Maluku Utara	2007	APBD Propinsi 2007	50,6 Milyar	42 Milyar	▫ Terdapat pos dana GAKUMDU sebesar Rp 600 juta.
4	Prop. Jawa Timur	2008	APBD Propinsi 2007 dan 2008	727 Milyar	Belum ada laporan	▫ Persiapan Pilgub Jatim telah dipersiapkan sejak Tahun 2006 dimana dicadangkan sebesar Rp 210 M. ▫ Pada pos KPUD dialokasikan sebesar Rp 425M dan Panwas sebesar Rp 50M.
5	Prop Riau	2008	APBD 2008	160 Milyar	Belum ada laporan	▫ Untuk pos KPUD alokasikan sebesar Rp 140 M dan Panwas sebesar Rp 20M.
JUMLAH				**1,47 Triliun**	**445 Milyar**	Dari 3 Propinsi yang telah selesai PILKADA dengan total biaya Rp 587,6 milyar, yang terealisasi sebesar Rp 445 milyar atau (75,7%).

Sumber : Seknas FITRA, diolah data hasil study dan dari berbagai dokumen

Biaya lain yang terekam dalam studi ini adalah biaya keamanan, yang sering dikeluhkan oleh KPUD, karena dalam perjalanannya justru menjadi beban yang tak terhitung nilainya.

Tabel VIII
Biaya Keamanan Pilkada DKI Jakarta 2007

No	Kegiatan	JML SATKER	Anggaran	Keterangan
1	Monitoring dan Koordinasi PILKADA	313	16,724,471,100	Terdapat di 5 wilayah kodya berserta Kecamatan dan kelurahan (Diluar pos KPUD dan Panwas)
2	Pengamanan dan Pembuatan Posko PILKADA	13	52,463,461,250	Biaya pengamanan (Polisi dan Trantib) sebesar Rp 48 M (naik Rp 1,01M) dari rencana awal sebesar Rp 47 M dan Pembuatan posko oleh Kesbanglinmas sebesar Rp 4,4M.
	JUMLAH	**326**	**69,187,932,350**	Belum laporan realisasinya

Sumber : diolah dari dokumen APBD Perubahan 2007

Selain itu terdapat beberapa temuan terkait pengelolaan biaya Pilkada di lima wilayah studi, yaitu :

a. Pengelolaan biaya pilkada masih tertutup
b. Pengawasan internal KPUD tidak jalan
c. Lemahnya peran DPRD dalam melakukan pengawasan
d. Terdapat penggunaan anggaran yang tidak seharusnya
e. Tidak adanya mekanisme komplain

5.5 Trend Kebijakan Anggaran Rutin KPU/KPUD[45]

Komisi pemilihan umum sebagai lembaga yang bersifat independen, tetap dan mandiri untuk melaksanakan dan

45 Mencermati naiknya anggaran rutin/operasional KPU Pusat dan KPU Propinsi/ Kabupaten/Kota dan program kerja KPU dalam persiapan pemilu 2009.

memonitoring seluruh kegiatan pemilihan umum di Indonesia. Untuk mendukung kegiatan rutinitas/operasional lembaga KPU/D, setiap tahunnya dianggarkan dalam APBN. Berdasarkan data analisis FITRA dalam 3 (tiga) tahun terakhir, secara total anggaran rutin KPU/D mengalami kenaikan yang signifikan dari tahun 2006 sebesar Rp 692,3 milyar naik sebesar Rp 89,2 milyar (13%) pada tahun 2007 menjadi Rp 781,5 milyar, kemudian naik lagi sebesar Rp 12,3 milyar (2%) menjadi Rp 793,9 milyar tahun 2008.

Naiknya pengeluaran APBN untuk mengongkosi kebutuhan rutinitas/operasional KPU/D tersebut disebabkan adanya tambahan pengeluaran untuk kebutuhan gaji/tunjangan pegawai dimana tahun 2006 dianggarkan sebesar Rp 223,3 milyar naik 19,7 % atau sebesar Rp 45,7 milyar menjadi Rp 278,1 milyar pada tahun 2007 dan tahun 2008 naik 10,7% atau sebesar Rp 29,9 milyar menjadi Rp 308 milyar. Selain kebutuhan belanja pegawai juga terjadi kenaikan pada belanja modal KPU/D yang pada tahun 2006 dianggarkan sebesar Rp 13,3 milyar naik 2 kali lipat atau sebesar Rp 27,7 milyar menjadi sebesar Rp 41 milyar tahun 2007 dan tahun 2008 naik lagi sebesar 10% atau Rp 9,9 milyar menjadi Rp 50,9 milyar.

Tabel IX
Alokasi Anggaran Rutin KPU/D Menurut Jenis Pengeluaran Tahun 2006-2008

No	Jenis Pengeluaran	APBN 2006		APBN 2007		APBN 2008	
		Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%
1	Pegawai	232,338,360,000	33.56	278,102,794,000	35.58	308,073,387,000	38.80
2	Barang dan Jasa	446,500,140,000	64.49	462,339,541,000	59.16	434,832,379,000	54.77
3	Modal	13,367,500,000	1.93	41,083,250,000	5.26	50,999,914,000	6.42
4	Bantuan Sosial	100,000,000	0.01	-	-	-	-
I	**Total Belanja Rutin KPU**	**692,306,000,000**	**100**	**781,525,585,000**	**100**	**793,905,680,000**	**100**
II	**Total Kenaikan**			**89,219,585,000**	**13%**	**12,380,095,000**	**2%**

Sumber : diolah dari dokumen APBN 2006-2008

Demikian pula pada komponen belanja barang dan jasa KPU/D yang selalu mendapat porsi terbesar setiap tahunnya. Belanja barang dan jasa tahun 2006 dialokasikan sebesar Rp 446,5 milyar naik 3,5% atau sebesar Rp 15,8 milyar menjadi Rp 462,3 milyar tahun 2007. Dan tahun 2008 meskipun turun sekitar 5,9% namun masih merupakan porsi terbesar dari keseluruhan belanja KPU/D.

Besarnya kenaikan anggaran tersebut, tidak terlepas dari besarnya anggaran untuk operasional KPU daerah dalam penyelenggaraan pilkada. Sepanjang tahun 2006, telah dilaksanakan sebanyak 78 pilkada meliputi 7 gubernur, 60 bupati dan 11 walikota[46].

Bila dikaitkan dengan kebutuhan operasional KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada), maka sebetulnya seluruh kebutuhan operasional KPU/D sudah dapat tertanggulangi dengan anggaran tersebut. Akan tetapi fakta yang selalu ditemui dalam setiap penyelenggaraan pilkada, KPUD masih mendapat kucuran bantuan dana APBD baik dalam bentuk honor maupun biaya operasional lainnya. Fenomena ini memberikan gambaran bahwa meski telah mendapat kenaikan jatah dari APBN, namun KPUD masih juga mendapat jatah honor dan tambahan biaya penunjang operasional dalam menyelenggarakan pilkada. Akibatnya, besarnya biaya penyelenggaraan pilkada juga disebabkan oleh adanya sejumlah biaya yang mengalir untuk mendanai rutinitas KPUD.

46 data evaluasi pemerintah dalam dokumen RKP 2008

Tabel X
Anggaran Rutin KPU Pusat dan KPUD di 5 Wilayah Studi Tahun 2006-2008

No	Daerah	JML Satker	SUMBER DANA					
			APBN 2006		APBN 2007		APBN 2008	
			Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%
1	KPU PUSAT	1	207,358,055,000	30.0	122,273,395,000	16.0	117,166,711,000	15.0
2	DKI Jakarta	7	7,327,431,000	1.1	9,767,701,000	1.2	9,247,574,000	1.2
3	Sumatera Utara	26	26,407,300,000	3.8	35,309,209,000	4.5	39,505,478,000	5.0
4	Jawa Timur	39	40,089,203,000	5.8	53,707,925,000	6.9	48,634,296,000	6.1
5	Riau	12	12,353,516,000	1.8	16,493,861,000	2.1	16,493,861,000	2.1
6	Maluku Utara	9	9,181,163,000	1.3	12,806,965,000	1.6	12,341,866,000	1.6
	Total Belanja Rutin KPU	**474**	**692,306,000,000**		**781,525,585,000**		**793,905,680,000**	
	Porsi Anggaran KPUD thp Total belanja KPU		**484,947,945,000**	**70**	**659,252,190,000**	**84**	**676,738,969,000**	**85**

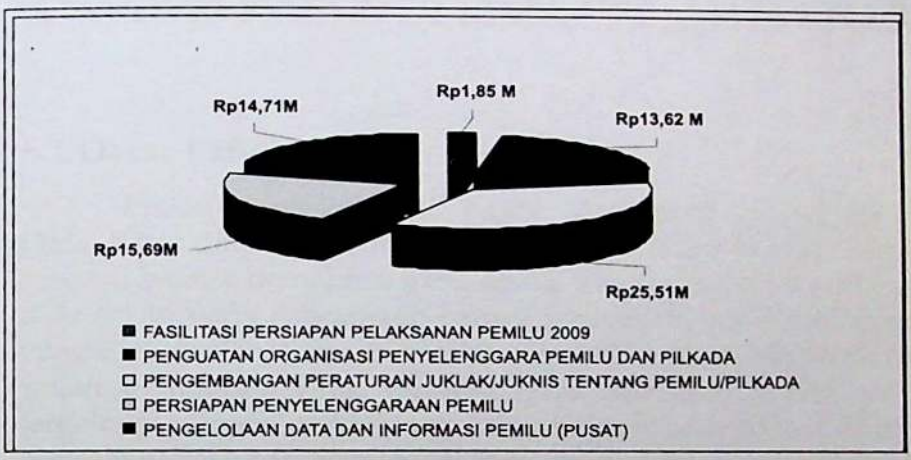
Sumber : seknas FITRA, diolah dari dokumen APBN 2006-2008

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa sebetulnya telah terjadi perubahan kebijakan pemerintah terhadap alokasi anggaran KPU dalam 3 (tiga) tahun terakhir. Untuk memperkuat kelembagaan KPU daerah (propinsi/kabupaten/kota) dalam menyelenggarakan pemilu 2009 dan Pilkada, pemerintah menaikkan porsi anggaran KPU daerah namun mengurangi porsi anggaran KPU pusat dengan perbandingan 70 : 30 (2006), 84 : 16 (2007) dan 85 : 15 (2008). Diketahui pula, dari total anggaran tahun 2006, KPU daerah diporsikan sebanyak 70% atau senilai Rp 484,9 milyar, lalu tahun 2007 naik 14% atau sekitar Rp 174,3 milyar menjadi Rp 659,2 milyar dan tahun 2008 naik 3% atau Rp 17,4% menjadi Rp 676,4 milyar. Sementara alokasi untuk KPU Pusat meskipun faktanya dari sisi nilai masih terbesar hanya saja dari sisi proporsi justru turun.

Untuk mendukung persiapan menjelang Pemilu tahun 2009, pemerintah telah menetapkan 5 kegiatan dalam rencana kerja KPU tahun 2008 dengan total anggaran total anggaran sebesar Rp 71,4 milyar. Kegiatan tersebut diurut dari yang terbesar alokasinya meliputi kegiatan penyusunan dan penetapan juklak/juknis

pemilu/pilkada (Rp 25,51 milyar), persiapan penyelenggaraan pemilu (Rp 15,69 milyar), pengelolaan data pemilu (Rp 14,71 milyar), penguatan kelembagaan KPU/D (Rp 13,62 milyar) dan memfasilitasi persiapan pelaksanaan pemilu 2009 (Rp 1,85 milyar). Sebagaimana digambarkan dalam Diagram I.

Grafik IV
Perbandingan Alokasi Anggaran Berdasarkan Tahapan Pemilu



sumber : diolah dari lampiran dokumen APBN 2008

BAB VI
TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS KPU/KPUD : ANALISIS KASUS DI LIMA WILAYAH STUDI

6.1 Dasar Pemikiran

Proses demokratisasi pasca runtuhnya pemerintahan Orde Baru ditandai oleh beragam disain kelembagaan untuk mencari bentuk demokrasi yang sesuai dengan Indonesia. Hal ini didasarkan pada pandangan bahwa pilihan disain kelembagaan yang dianut oleh suatu negara itu memiliki pengaruh terhadap wajah demokrasi yang dimiliki. Dua ilmuwan politik yang tergolong pelopor pendekatan kelembagaan baru, James March dan Johan Olsen pernah mengatakan, 'political democracy depends not only on economic and social conditions but also on the design of political institutions' (March dan Olsen 1984:738).

Pada babak awal, disain kelembagaan untuk memenuhi kriteria prosedural dan demokrasi adalah melalui pembukaan kran sistem multi partai, dan adanya pemilu yang bebas dan adil (free and fair election). Menurut Bingham Powell, Jr.(1982), pemilu memiliki hubungan yang signifikan dengan kehidupan demokrasi dalam suatu negara, bahkan di dunia ketiga pemilu sering di identikkan dengan simbol demokrasi. Ada lima indikator bagi pemilu demokratis yang dapat terlaksana jika penyelenggara pemilu bebas dari intervensi pemerintah, yakni :

1. Legitimasi pemerintah berdasarkan klaim bahwa pemerintah tersebut mewakili rakyat;
2. Pengaturan yang mengorganisasi "bargaining" untuk memperoleh legitimasi dilaksanakan melalui pemilu yang kompetitif;
3. Sebagian orang dewasa dapat ikut serta dalam proses pemilihan baik sebagai pemilih maupun sebagai calon untuk menduduki jabatan penting;
4. Pemimpin dipilih dengan interval yang teratur dan pemilih dapat memilih di antara beberapa alternatif (bukan calon tunggal)
5. Terjaminnya hak-hak dasar, seperti kebebasan berbicara, kebebasan berkumpul dan kebebasan pers.

Disain lain yang coba dikembangkan setelah runtuhnya Orde Baru adalah pemberian kekuasaan dan otoritas yang lebih besar kepada lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD). Dengan maksud untuk menciptakan situasi *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif. Faktanya, disain semacam itu belum cukup kuat menumbuhkan kehidupan demokrasi yang lebih substansial, khususnya berkaitan dengan adanya responsibilitas, akuntabilitas dan transparansi para pejabat politik (*elected officers*), baik yang duduk di legislatif maupun eksekutif. KPUD sebagai lembaga penyelenggara pemilu ikut digiring menjadi kendaraan politik oleh partai politik. Dampaknya kinerja KPUD menjadi tidak netral dan tidak trasnparan. Salah satu sebabnya, adalah tidak transparannya pemerintah daerah dalam menjaring calon anggota KPUD. Begitu juga kepala pemerintah daerah ikut merekomenasikan orang-orang tertentu duduk di KPUD. Pola seperti ini secara tidak langsung melemahkan kinerja KPUD. Dugaan bahwa KPUD berperan menjadi kendaraan politik untuk pencalonan kepala daerah pada periode berikutnya dan kader-kader partai yang membantu menanamkan orangnya duduk di KPUD semakin kentara. Salah satu manfaatnya adalah mereka yang duduk di KPUD dapat membantu memberikan semua info dan data yang dipunyai KPUD. Terutama menyangkut jumlah

pemilih dan hasil pemutakhiran data pemilih serta nama-nama petugas dan nomor telepon masing-masing angota KPPS di tiap-tiap TPS dan PPS serta PPK.

Untuk itu, studi ini mencoba memetakan problematik KPUD sebagai penyelenggara pemilu di tingkat lokal dari tiga aspek utama sebagai *mainstream* studi yaitu *trend budgeting* pemilu, akuntabilitas dan transparansi serta partisipasi aktif masyarakat dalam mendorong penyelenggaraan pemilu yang kredibel dan akuntabel. Bab ini akan menganalisis persoalan KPUD dari sisi akuntabilitas yang didasarkan pada beberapa hal, yaitu :

1. Pemahaman anggota KPUD terhadap berbagai regulasi yang menjadi payung dari penyelenggaraan pemilu di tingkat lokal ataupun nasional.
2. Kinerja KPUD dan Sekretariat meliputi tugas, wewenang dan tanggung jawab
3. Pengawasan internal
4. Transparansi dan kontrol masyarakat (control mechanism) dalam mengawasi anggaran KPU/D
5. Logistik KPU/D dan Mekanisme Proses Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ)

Lima point tersebut dibingkai dalam frame regulasi UU 12/2003 tentang pertanggungjawaban APBN, SK KPU, Kepres No. 80 Th 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa dan regulasi yang mengatur job disk dan ruang lringkup kerja KPU/D. Dengan responden utama KPU/KPUD, Sekjen, DPR/DPRD, LSM, akademisi dan pengusaha.

6.2 Potret Akuntabilitas KPU/KPUD di Lima Wilayah Studi

6.2.1 Standar Kinerja KPUD

Tugas dan wewenang KPUD berada dalam tataran *policy* atau kebijakan. Sekretaris KPUD berada pada tataran

membantu pelaksanaan kerja KPUD. Menurut aturan, yaitu Pasal 25 UU No.12 Th.2003, KPU bertugas sebagai lembaga pembuat kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, sedangkan Sekretariat Jenderal bertugas di bidang teknis-administratif. Pembagian tugas ini tumpang tindih, bahkan cenderung dilakukan sendiri oleh KPU, akibatnya tahapan-tahapan pada pemilu, terutama pemilu legislatif sering terganggu. Di daerah, sering bergantinya sekretariat KPU karena sering konflik dengan anggota KPUD terutama mengenai pembagian kewenangan sebagaimana terekam dalam studi ini.

Selain persoalan pembagian wewenang kerja internal KPU/D dengan Sekjen. Studi ini mengidentifikasi dua kendala utama KPUD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai penyelenggara pemilu, yaitu : 1) Rendahnya SDM di KPUD. Ini karena KPUD dianggab tempat 'transit' bagi pegawai yang belum mendapat tempat yang baik serta tempat 'buangan' bagi SDM yang tidak terpakai, dan 2) masih ada *stoke holder* yang tidak taat hukum . Hal ini ditandai dengan :

a) Lemahnya implementasi kerja dan pengelolaan administrasi keuangan (realisasi tidak sesuai dengan aturan).

b) Rendahnya kemampuan adaptasi

c) Lemahnya pemahaman anggota dan sekretariat terutama yang berkaitan dengan pengelolaan anggaran. Ini terjadi karena staf yang di posisikan dalam bidang keuangan belum memiliki kemampuan (baca: sangat rendah) dalam pengelolaan anggaran, terutama dalam PBJ. Ditambah lagi tidak adanya *fit and proper test* dalam melakukan rekrutmen staf.

d) Secara teknis dan sistematik tidak ada program yang dilakukan oleh penyelenggaran pemilu/pilkada, desk pilkada dalam hal penguatan Kapasitas di KPUD dan Sekretariat.

e) Terjadi Mutasi /Pergantian staf sepihak (karena staf yang bekerja di sekretariat KPUD adalah pegawai Pemda) sehingga menyebabkan staf yang sudah di didik / diberikan Bimbingan Teknis (BIMTEK) kemudian di mutasi/pindahkan.

Ke depan pengelolaan administrasi Pemilu/Pilkada harus dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip administrasi modern dan tidak menjadikan KPUD sebagai 'tong sampah'. Staf sekretariat KPUD harus diperhatikan kualitas dan kuantitasnya. Kenyataaan di lapangan rata-rata pegawai yang bekerja di sekretariat KPUD dibawah standar dan tidak mempunyai keahlian khusus, contohnya di KPUD Maluku Utara, yang menjadi bendahara adalah CPNS yang baru masuk dan tidak memiliki kualifikasi dan sertifikasi keuangan. Untuk itu, sudah semestinya rekruitmen staf yang diperbantukan di KPUD harus memiliki pengetahuan tentang pengelolaan administrasi perkantoran dan keuangan.

Meskipun ketika dipertanyakan soal tugas dan wewenang KPUD sebagaimana diatur dalam Undang-undang, semua responden yang terdiri dari anggota KPUD, Sekjen dan TU mengatakan bahwa mereka sudah melakukan tugas dan kewenangan sesuai dengan yang diamanatkan undang-undang. Berdasarkan tanggapan beberapa pihak, implementasinya tidak semulus yang dibayangkan.

Ada beberapa kendala yang terekam dalam studi ini, terkait dengan regulasi, yaitu :

1. Implementasi UU No 25/1999 (UU No 33/2004) tentang PKPD, UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional, UU No 17/2003 tentang Keuangan Negara dan Kepmendagri No 29/2002 tentang anggaran kinerja Belum begitu "menembak" substansi dari anggaran berbasis kinerja tersebut. Dan tidak semua peraturan keuangan tersebut menjadi acuan KPUD dalam menyusun anggaran.
2. Tidak jelasnya alur pertanggungjawaban keuangan KPU/D yang dialokasikan dari APBN dan APBD.
3. Efektifitas Perda setiap implementasi UU atau peraturan tentang PBJ. Jika tidak efektif dan justru berlarut-larut menetapkan Perda maka Keputusan Gubernur saja sudah cukup, tapi harus jelas pertanggungjawabannya

6.2.2 Akuntabilitas KPUD dalam Pengelolaan Anggaran Pemilu/Pilkada

Terjadi kerancuan dalam mengontrol anggaran Pilkada. Sebab kalau diambil pada pola anggarannya yang bersifat bantuan, pertanggungjawabannya hanya dengan membuat laporan yang sederhana. Sementara kalau kinerja ada LKPJ-nya. Hal ini karena KPUD bertanggung jawab kepada KPU, dan KPU bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. Makanya, anggarannya untuk KPUD dari daerah hanya bersifat bantuan.

Meskipun DPRD punya kewenangan untuk mengontrol anggaran pilkada tetapi kewenangan itu tidak mutlak ada pada DPRD sepenuhnya. Hal ini berkaitan dengan hirarki KPUD masuk rezim pemilu maksudnya masuk ke tanggung jawab KPU. Jika dulu, hubungan KPU dengan KPUD terpisah, namun sekarang KPUD satu kesatuan dengan KPU. DPRD hanya sebatas mengawasi secara umum. BPK memiliki kewenangan untuk menilai kinerja keuangan KPUD melalui proses audit.

Sehingga evaluasi DPRD tidak menyentuh soal anggaran namun lebih teknis pelaksanaan pilkada. Karenanya DPRD tidak pernah menerima laporan langsung terkait masalah penggunaan anggaran. DPRD hanya mendapat laporan pertanggungjawaban keuangan dari Satker, tidak dari KPUD. Evaluasi yang dilakukan KPUD lebih condong untuk memenuhi tugas dan kewajiban sebagaimana diamanatkan dalam Undang Undang.

Selama ini, evaluasi yang berjalan adalah secara struktural oleh lembaga di atasnya (KPU Pusat), namun hasil evaluasi itu sendiri sampai saat ini belum diketahui hasilnya. Tidak adanya pengawasan Internal (Tidak ada/tidak berjalan dengan baik), sehingga akuntabilitas kinerja KPUD sulit diukur. Peran bawasda lebih bersifat administratif. Peran Bawasda dalam mengontol kinerja KPUD saat ini hanya mengawal agar program yang menggunakan dana APBD itu sesuai dengan peraturan yang berlaku. Sementara kewenangan BPKP terbatas untuk mengawasi secara langsung pengelolaan anggaran KPUD. Ditambah lagi dengan kenyataan belum maksimalnya fungsi *Check and Balance* antara KPUD dan Sekretariat

Propinsi Riau, misalnya ;

1. Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Prov Riau tidak pernah melakukan audit terhadap dana Pilkada 2004 di KPUD Riau. Audit dilakukan BPKP jika pada Pemilu tahun 2004 lalu KPUD Riau menggunakan dana APBN. Sementara pada pemilu 2004 lalu, semua logistik berada KPU pusat, KPUD Riau hanya menjalankan saja. Jadi yang bertanggung jawab dalam penggunaan anggaran pemilu berada di KPU pusat.
2. Sementara Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) yang seharusnya melakukan audit (jika KPUD Riau menggunakan dana APBD) tidak pernah melakukan audit.

Untuk itu ke depan, pengawasan hendaknya jangan dilakukan oleh Bawasda karena menurut responden studi ini, Bawasda merupakan bagian dari pemerintah. Sehingga hasil pengawasannya menjadi sulit untuk diukur netralitasnya. Sebaiknya pengawasan dilakukan oleh badan independen.

6.2.3 Transparansi dan Kontrol Masyarakat Terhadap Pengelolaan Anggaran KPU/KPUD

Transparansi bermakna tersedianya informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu tentang kebijakan publik, dan proses pembentukannya. Dengan ketersediaan informasi seperti ini masyarakat dapat ikut sekaligus mengawasi sehingga kebijakan publik yang muncul bisa memberikan hasil optimal bagi masyarakat serta mencegah terjadinya kecurangan dan manipulasi yang hanya akan menguntungkan salah satu kelompok masyarakat saja secara tidak proporsional.

Studi di lima wilayah mendapati tidak ada jaminan politik dan hukum bagi masyarakat untuk mendapatkan transparansi mengenai pelaksanaan pemilu. Terlebih Sarana yang disediakan untuk mendapatkan informasi dari setiap tahapan pemilu/ pilkada minim, terutama bagi masyarakat lokal. Bagi masyarakat

modren sarana ini lebih mudah didapat, tapi bagi masyarakat kecil (pedesaan) tidak. Ironisnya selama ini, belum ada mekanisme bagaimana masyarakat menyampaikan keluhan dan pengaduannya terkait dengan penyimpangan dan pelanggaran dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu/Pilkada. Kalaupun ada, media dan sarana informasi belum dapat diakses oleh masyarakat secara mudah.

Informasi anggaran KPU masih bersifat umum dan terbatas. Terlebih Dokumen anggaran masih menjadi barang rahasia untuk diketahui publik. Belum adanya mekanisme bagaimana masyarakat dapat mengakses informasi berkaitan dengan pengelolaan anggaran oleh KPUD, yang sudah dilakukan oleh KPUD hanya sebatas mengumumkan pelaksanaan lelang pada pengadaan barang dan jasa di media massa dan papan pengumuman sedangkan akses masyarakat terhadap alokasi belanja secara keseluruhan yang dikelola sampai besaran unit cost belanja masyarakat belum dapat mengakses informasi tersebut. Hal ini dikarenakan tidak ada aturan yang mewajibkan untuk mengumumkan kepada public (masyarakat) terkait detail anggaran yang dibelanjakan pada penyelenggaraan Pilkada.

Belum ada sarana media bagi masyarakat untuk mengakses informasi anggaran KPU. Sehingga dalam pelaksanaannya masyarakat belum pernah mendapat laporan dari KPUD tentang pengelolaan anggaran Pilkada. Selama ini, instrumen untuk mengevaluasi keberhasilan Pemilu/Pilkada tidak jelas, hanya dilihat dari minimnya pelanggaran, suksesnya pelaksanaan suksesi, dan keadaan kondusif pasca pemilu. Terlebih pengawasan yang dilakukan Panwaslu terkait penyelenggaran pemilu lebih terfokus pada pelaksanaan pemilu seperti masa kampanye, pemungutan dan perhitungan suara saja. Sementara pada penggunaan anggaran amat minim 'dipelototi'.

DPRD sebagai lembaga yang memiliki hak untuk mendapatkan pertanggungjawaban anggaran pilkada juga tidak melibatkan masyarakat dalam rapat-rapat dewan membahas anggaran pilkada. Padahal keterlibatan masyarakat secara langsung

dalam setiap realisasi anggaran pemilu mutlak diperlukan untuk meminimalisir berbagai bentuk penyimpangan dan meningkatkan akuntabilitas pengelolaan anggaran. Terlebih anggaran yang ada di APBD masih bersifat makro, sehingga masih sulit untuk diketahui item anggaran yang dialokasi dan peruntukannya.

Komplain yang selama ini dilakukan oleh masyarakat karena sangat terkait dengan adanya kepentingan kelompok. Penyampaian keluhan terkait dengan penyelenggaraan pemilu dilakukan melalui dialog, menyurat, demonstrasi dan yang paling terbesar dilakukan dengan cara demonstrasi baik dalam penetapan calon, maupun dalam penentuan pemenang Pilkada. Untuk PBJ tidak ada protes. KPUD tidak menyatakan secara terbuka bahwa mereka bisa/boleh di kontrol dengan media apa saja.

Akses masyarakat untuk mendapatkan informasi mengenai pengelolaan anggaran KPUD tidak mudah. KPUD yang mengaku terbuka dalam menyampaikan informasi, masih menutup rapat-rapat hal berkaitan dengan anggaran. Selain itu intansi yang melakukan audit merasa tidak berkewajiban melaporkan hasil temuannya kepada masyarakat. Contohnya saja Bawasda menyatakan hasil temuan bukan konsumsi publik. Hasil temuan itu hanya dilaporkan kepada Gubernur, Irjen dan BPK. Masyarakat juga tidak diberikan sarana untuk mengontrol kinerja KPUD, dan ini membuat setiap komplain yang terjadi tidak pernah bisa diselesaikan dengan baik. Terlebih tidak ada jaminan hukum dan lembaga khusus bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi mengenai dana penyelengaraan Pilkada.

Sedangkan Bawasda sebagai lembaga pengawasa tidak memiliki kewenangan untuk memberikan hasil pengawasan/ audit ke masyarakat, karena dalam aturanya Bawasda melaporkan hasil audit ke Menteri Dalam Negeri via Irjen Departemen Dalam Negeri, kemudian tembusannya di sampaikan ke DPRD sebagai represntatif dari perwakilan rakyat. Masyarakat bisa tidaknya mengakses dokumen di maksud tergantung niat baik DPRD. Sebaliknya Panwaslu sangat terikat dengan UU, sehingga pengaduan masyarakat tidak pernah bisa di tindaklanjuti. Panwas

berperan belum maksimal dalam mendukung penyelenggaraan Pilkada. Apalagi Panwas dilantik oleh DPRD, di beberapa tempat dipandang partisan karena membawa kepentingan penguasa.

Akses informasi horizontal antara KPU dan Panwaslu juga tidak berjalan dengan baik. Hal ini terjadi karena KPU tidak memiliki mekanisme untuk melayani permintaan informasi. Dalam pelaksanaan sehari-hari, panwaslu masih menemui hambatan untuk mendapatkan informasi dari KPU. Masih ada informasi yang ketika diminta oleh Panwaslu tidak diberikan oleh KPU. Tidak jelas siapa yang bertugas memberikan informasi kepada orang yang meminta informasi.

Padahal berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 26 huruf d hanya menyebutkan bahwa "KPU berkewajiban menyampaikan informasi kegiatan kepada mas;yarakat". Sementara dalam pasal 26 huruf e disebutkan bahwa "KPU berkewajiban untuk memelihara arsip dan dokumen Pemilu serta mengelola barang inventaris pemilu berdasarkan peraturan perundang-undangan". Meskipun dari kedua pasal tersebut tidak ada kejelasan tentang informasi apa saja yang termasuk dalam kategori "informasi kegiatan" tersebut. Beberapa kasus yang muncul justru berkenaan dengan :

1. KPU/KPUD sebagai penyelenggara Pemilu tidak menanggapi permintaan informasi masyarakat.
2. KPU/KPUD menanggapi permintaan informasi namun tidak sesuai dengan yang diminta,
3. KPU/KPUD menanggapi permintaan informasi, namun dalam jangka waktu yang sangat lama,
4. KPU/KPUD menolak permintaan informasi dengan alasan informasi yang diminta adalah rahasia negara. Bahkan KPU/KPUD seringkali tidak menanggapi permintaan informasi tanpa memberi alasan kenapa ditolak.

Ke depan, harus ada solusi yang lebih baik dalam arti ke mana Panwas bisa diarahkan. Berkaca dari Pemilu 2004, Panwas

berusaha menjadi independen tapi tidak berhasil karena lembaga Panwas didirikan oleh KPU, dananya dialokasikan oleh KPU dan harus bertanggunjawab kepada KPU. Hal ini menyebabkan kemandirian Panwas menjadi tidak independen. Terlebih menurut KPUD Panwas masih lemah dan cenderung tidak efektif dalam memahami tugas mereka sebagai pengawas pemilu.

6.2.4 KPUD dan Mekanisme Proses Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ)

Proses Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) dalam kilas balik pemilu 2004 menjadi momok tersendiri bagi anggota KPU karena pada akhirnya menyeret beberapa anggota KPU pada persoalan tindak pidana. Untuk beberapa wilayah yang terekam dalam studi ini, proses PBJ menarik untuk diamati karena sarat dengan berbagai kepentingan dan cenderung tertutup. Bahkan terkesan terjadi 'kong kalikong' antara KPUD dan pengusaha. Proses PBJ sarat dengan kepentingan politik yang melibatkan parpol. Meskipun semua responden sependapat bahwa mekanisme PBJ di KPUD berpedoman pada Kepres No. 80 Tahun 2003.

Untuk Propinsi Riau, Mekanisme pembuatan SK terkait biaya Pilkada dan PBJ: 1) *KPUD* membentuk Kelompok Kerja (POKJA) biaya Pilkada, yang tugasnya menghitung besaran anggaran yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan Pilkada (anggaran yang diajukan Rp 160 milliar). 2) Hasil pembahasan diserahkan ke Gubernur Riau. Selanjutnya oleh Gubernur Riau dimasukkan ke dalam RAPBD. 3) Selanjutnya dibahas di DPRD (DPRD hanya menyetujui sebesar Rp Rp 140 milyar).

Sedangkan untuk Maluku Utara, Dalam pengelolaan PBJ berdasarkan SK Kepala Daerah tentang standarisasi harga dan ini di perbaharui setiap tahunnya. Meskipun belum jelas PAGU anggaran dan standarisasi harga (cheek price) dalam PBJ yang dikeluarkan melalui SK Kepala Daerah. Dalam penentuan SK standarisasi harga, pihak KPUD tidak dilibatkan, karena tidak mempunyai pengalaman. Pihak-pihak yang terlibat dalam

pembuatan SK Standarisasi harga berasal dari PU, BPS. Sehingga dalam prosesnya terjadi perdebatan antara beberapa pengusaha yang mengikuti tender dalam pengadaan surat suara untuk Pilkada Gubernur, yang kualitas surat suaranya di bawah kualitas surat suara pemilihan Walikota, padahal dalam penganggarannya jauh lebih besar.

KPUD DKI Jakarta juga menjadikan Kepres No. 80 Tahun 2003 sebagai standarisasi PBJ. Meskipun Mekanisme komplain tender logistik pilkada belum berjalan efektif, proses tender berlangung tertutup. Pokja KPUD menetapkan jenis dan HPS barang dan jasa sedangkan teknis pengadaan oleh sekretaris KPUD. Tidak adanya tenaga ahli PBJ sehingga harus dibantu pemerintah propinsi. Dapat ditambahkan lagi bahwa peran DPRD belum maksimal. Hanya melakukan kontrol secara administratif bukan fisik dan sifatnya menunggu laporan dari masyarakat. Panwas, bawasda dan masyarakat juga tidak dilibatkan untuk mengetahui spesifikasi barang dan jasa yang dihasilkan.

Pengadaan Barang dan Jasa di Surabaya dilakukan oleh Sekretariat KPUD dengan membentuk panitia pengadaan barang dan jasa, dengan anggota panitia yang sudah mempunyai sertifikasi pengadaan barang dan jasa. Ironisnya, meskipun mengacu pada Kepres No 80 Tahun 2003 tentang PBJ, sebagian proses PBJ di sekretariat tidak berdasarkan pada Kepres, ada yang tidak di tender atau yang sudah melewati batas tender dan ditunjuk langsung dan kemudian diserahkan begitu saja tanpa-tanpa surat-surat pendukung.

Dalam perjalanannya, dilakukan tender ulang terkait pengadaan tinta sebesar Rp 3,8 milyar karena pemenang tender berdasarkan kenyataan lapangan belum memenuhi syarat, hal ini dilakukan karena tidak adanya verifikasi awal sebelum dilakukan lelang sehingga pada akhirnya menghambat tahapan pilkada dan menambah anggaran untuk pelaksanaan tender.

Alokasi untuk pengadaan barang dan jasa merupakan alokasi terbesar pada tahap pilkada rawan dengan proses penyimpangan. Berbagai modus penyimpangan dalam pelak-

sanaan pengadaan barang dan jasa antara lain pada pemilu 2004 terjadi penjualan sisa kertas suara tanpa disertai kwintasi penjualan (Sumber BPKB), Selain itu pada pemilu 2004 banyak terjadi tumpang tindih anggaran khususnya honorarium (sudah dianggarkan pada APBN tetapi dianggarkan lagi di APBD). Untuk itu, proses PBJ ke depan hendaknya :

1. Bersifat terbuka, adil dan transparan berdasarkan Kepres 80/2003, yang di revisi dalam Peraturan Presiden 08/2006 tentang Pengadaan Barang dan Jasa.
2. Biaya Pemilu/Pilkada harus dikelola secara transparan, akuntabel, efisien dan efektif sesuai Permendagri 59/2007.
3. Standarisasi harga (cheek price) yang dipakai dalam menghitung PAGU anggaran PBJ oleh KPUD, berdasarkan SK. Kepala Daerah, dan dipublikasikan.
4. Perlu adanya ruang dan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat/pengusaha untuk menyampaikan aspirasinya dalam proses PBJ.
5. KPUD seharusnya tidak terlibat langsung secara teknis dalam PBJ, tetapi harus melakukan pengawasan secara intensif dan seksama terhadap proses PBJ.
6. Staf sekretariat KPUD yang mengawasi dan mengelola PBJ harus lulus/memiliki sertifikasi PBJ berdasarkan ketentuan Kepres 80/2003.
7. KPUD harus lebih proaktif berkoordinasi dengan instansi-instansi terkait dalam pelakasanaan PBJ.
8. Proses PBJ harus bebas dari pengaruh partai politik dan kepentingan politik.
9. Aset logistik pemilu sebelumnya yang masih dapat digunakan pada pemilu berikut, agar tidak dimasukkan dalam alokasi anggaran Pengadaan Barang. Meskipun studi ini mendapati aset-aset dan fasiltas KPUD Pemilu/Pilkada (kotak suara, bilik suara, kendaraan, IT dan fasilitas lain) belum terinvetarisasi

dengan baik dan tercecer di mana-mana, sebagian ada di Polda atau Polres, arsip surat-surat tidak ada.

6.3 Kesimpulan

Transparansi dan akuntabilitas publik pada dasarnya adalah pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah, kepada mereka yang memberi mandat. Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku pada pihak-pihak yang berkepentingan dengan kebijakan itu. Akuntabilitas adalah salah satu kata kunci dalam pengembangan dan penerapan *good governance*.

Antara transparansi, akuntabilitas dan responsibilitas memiliki keterkaitan yang sangat erat terutama dalam upaya mewujudkan tatakelola anggaran publik yang baik. Sehubungan dengan penyelenggaraan pemilu dan pilkada, pihak-pihak yang terkait (KPU/D, Pemda, DPR/DPRD, Bawasda) dituntut agar, tidak sekadar melakukan *vertical reporting*, yaitu pelaporan daerah kepada pusat atau pelaporan bawahan kepada atasan sebagai suatu pertanggungjawaban hukum (*responsibility*), tetapi juga bersifat *horizontal reporting*. Pelaporan kinerja KPU/D. Selain kepada DPRD juga kepada multipihak termasuk masyarakat sebagai *horizontal accountability*.

Pemilu 2004 baik pemilu legislatif maupun pilpres tampaknya sudah memenuhi pemilu yang demokratis secara prosedural, tetapi secara substansial pemilu 2004 masih menyisakan berbagai persoalan. Begitupun dengan Pilkada dibeberapa daerah. Lemahnya standar kinerja dan pemahaman KPUD terhadap berbagai persoalan pemilu telah memandulkan tugas dan wewenang KPUD sebagai penyelenggara pemilu yang independen.

Untuk itu, ada tiga catatan penting yang direkomendasikan dalam studi ini untuk membangun transparansi dan akuntabilitas KPUD, yaitu :

1. Kemandirian menyusun anggaran, selama ini relative sudah dapat dilakukan KPU/D, meski amat tergantung keputusannya pada DPR.

2. Transparansi dan pertanggungjawaban penggunaan anggaran di KPUD harus jelas. KPUD harus diberikan kepastian alur pertanggungjawaban penggunaan anggaran itu langsung ke rakyat melalui wakil-wakilnya. Seyogyanya persoalan yang berkaitan anggaran beserta penggunaaan dan pertanggungjawabannya dibingkai dalam bentuk undang-undang tersendiri (Pusat) dan Peraturan Daerah.

3. Adanya jaminan politik dan hukum bagi masyarakat untuk mendapatkan akses data dan informasi tentang anggaran pemilu/pilkada dan proses Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ).

***

BAB VII
PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU/ PILKADA

7.1. Fakta tentang Partisipasi

Berdasarkan budaya politik masyarakat, dapat dikatakan bahwa tipologi masyarakat Indonesia dalam kaitan partisipasi terdiri dari dua model. Parokial dan partisipan. Parokial dalam pengertian ini dapat digambarkan bahwa keterlibatan seseorang untuk memilih bukan didasarkan atas kesadaran sendiri melainkan diajak orang lain. Sedangkan partisipan merupakan kebalikannya yaitu kehadiran seseorang dalam suatu pemilihan lebih pada kesadaran yaitu datang dan ikut mencoblos karena memang kesadaran dirinya sendiri. Jadi yang membedakan parokial dan partisipan adalah rasa tanggung jawab dan tingat kesadaran sendiri.

Oleh karena itu, dalam terminologi sederhana dapat dikatakan bahwa adanya partisipasi masyarakat selama ini difahami sebagai bentuk keterlibatan aktif hanya pada waktu hari pemilihan yaitu ketika mereka hadir di tempat pemberian suara (TPS). Sementara partisipasi idealnya adalah ketika masyarakat secara aktif terlibat dalam setiap tahapan proses mulai dari awal, hari H, maupun pasca pemilu atau pilkada.

Faktor-faktor yang memperkuat perlunya masyarakat terlibat aktif dalam setiap proses di antaranya: *satu*, masyarakat

adalah pembayar pajak langsung maupun tak langsung. Ketika anggaran pemilu/pilkada bersumber dari APBN maupun APBD (yang salah satu sumbernya adalah pajak) maka seharusnya secara otomatis masyarakat dapat mengontrol pajak yang telah mereka bayar. *Dua*, proses pemilu/pilkada merupakan titik penting dalam kehidupan masyarakat karena mereka memilih pemimpin yang diharapkan dapat membuat kehidupannya menjadi lebih baik. *Tiga*, masih terkait dengan pajak, para pemimpin yang terpilih nantinya akan menjadi subyek pengguna anggaran negara yang berbasis pajak. Jadi proses demokrasi prosedural tidak akan pernah bisa dilepaskan dari peran masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung.

Beberapa faktor yang memperlemah peran masyarakat dalam proses politik (baca: pemilu/pilkada) seperti: *satu*, belum adanya aturan yang mendorong masyarakat terlibat aktif dalam proses politik. *Dua*, regulasi mengenai partisipasi dan peran masyarakat dalam mengawasi proses anggaran masih lemah. Tiga, *goodwill* institusi maupun lembaga yang perlu diawasi belum kuat karena mereka cenderung bersembunyi dibalik wewenang yang mengatur untuk menutupi *badwill*.

7.2. Fokus Kajian di Lima Wilayah Studi

Mencoba menyerap hasil studi di lima wilayah ada sedikit catatan yang bisa disampaikan mengenai peran dan partisipasi masyarakat yang bersumber dari para informan dan responden studi yaitu: KPUD Provinsi dan Kota, Sekretariat KPUD, BPKP, Bawasda, DPRD, LSM Pemantau, Akademisi, dan Pengusaha.

7.2.1 Jaminan Hukum Bagi Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pemilu/Pilkada

Mengenai jaminan hukum bagi partisipasi masyarakat, beberapa LSM berpendapat bahwa jaminan diatur dalam Kepmendagri dan UU 32 yang mengatur tentang partisipasi

masyarakat tetapi tidak secara jelas bagaimana partisipasi itu akan dilaksanakan. Jaminan lain ada di UUD 45 soal kebebasan mengeluarkan pendapat, tetapi ruang itu tidak di buka oleh KPUD.

Sebagian LSM berpendapat belum ada jaminan hukum dan politik bagi masyarakat, yang semestinya hal ini sudah diprogramkan oleh KPU/D. Tetapi LSM di Medan menyatakan tidak mengetahui. Sementara LSM di Ternate menilai sarana dan media tersebut tidak dijamin dalam payung hukum di daerah.

Mengenai jaminan hukum bagi partisipasi masyarakat, akademisi di Medan menilai mesti dilihat dulu bentuk partisipasinya seperti apa, kalau misalnya bentuk partisipasinya ada debat publik, penyampaianya melalui pemikiran/tulisan-tulisan tapi saya kira itu sudah ada kepastian jaminan hukumnya tetapi dalam hal-hal seperti demonstrasi yang sifatnya bisa menimbulkan kenyamanan, tetapi pemerintah tidak melihat bahwa demonstrasi itu adalah hak-hak dalam keinginan kita sendiri. Karena demonstrasi itu dirusak oleh oknum-oknum tertentu, misalnya apa yang menjadi pesan-pesan dari demonstrasi itu sendiri. Contohnya dalam perlakuan kasar dari petugas.

Akademisi Riau menekankan mestinya ada jaminan hukum bagi partisipasi masyarakat, sesuai dengan UUD 1945 pasal 28 (O dan G) namun tidak ada yang perlu dikhawatirkan karena adanya jaminan hukum tertinggi berupa UUD lalu kemudian mesti dijabarkan melalui undang-undang.

Secara hukum menurut akademisi Surabaya sudah ada jaminan partisipasi masyarakat misalnya Perda Pelayanan Publik di Jatim dan juga sudah dibentuk Komisi Pelayanan Publik, tetapi persoalannya hal tersebut belum berjalan secara maksimal

7.2.2 Akses Masyarakat Terhadap Informasi dan Dokumen Pemilu/Pilkada

Hak masyarakat memiliki hak untuk mendapatkan dokumen terkait dengan temuan-temuan BPKP/Bawasda atas

pengelolaan anggaran pilkada ditanggapi beragam oleh BPKP maupun Bawasda di lima kota. Medan mengakui bahwa akses dokumen tergantung daerah namun mereka menyatakan bahwa sejak tahun 2006 hasil kerja bisa diakses di situs BPK. Sementara Jakarta dan Riau berpendapat bahwa masyarakat memiliki hak untuk mendapatkan dokumen terkait.

Bawasda Riau dan Ternate malah menilai bahwa dokumen sifatnya rahasia dan tidak diberikan kepada masyarakat. Alasan ini juga terkait dengan aturan di mana mereka hanya melapor ke Menteri Dalam Negeri dan setelah hasilnya diserahkan ke DPRD maka tergantung pada lembaga wakil rakyat tersebut untuk mempublikasikannya ke masyarakat atau tidak.

Disinggung mengenai akses masyarakat dalam memperoleh informasi, tugas dan wewenang KPUD sebagai salah satu lembaga pengelola anggaran pilkada, KPUD Provinsi Sumatera Utara merasa kurang cukup akses, selain itu mereka juga tidak melakukan konsultasi publik dalam merencanakan anggaran sehingga masyarakat kurang bisa membaca pemakaian anggaran oleh KPUD. Sementara KPUD Kota Medan menambahkan bahwa menurut aturan, KPUD harus melakukan sosialisasi mengenai tugas dan tanggung jawab KPU melalui sosialisasi, namun sebaliknya dia menegaskan tidak bisa mempublikasikan berapa APBN yang diterima oleh KPU dan akan digunakan untuk apa saja dengan alasan tidak ada aturan yang mengatur bahwa mereka harus mengumumkan anggaran tersebut.

Penyelenggara pemilu di DKI Jakarta, Riau, Surabaya, dan Maluku Utara menjelaskan bahwa mereka melakukan sosialisasi tugas dan wewenang KPUD kepada masyarakat melalui media: stiker, cetak ,elektronik, website, atau datang ke sekretariat provinsi.

Pendapat DPRD mengenai akses masyarakat terhadap anggaran Pilkada beragam. Medan mengaku kalau akses masyarakat untuk menyampaikan besaran anggaran itu tidak ada, karena masyarakat tidak ada yang menyampaikan anggaran. DPRD DKI berpendapat masyarakat berhak mengetahui setiap

biaya yang dikeluarkan dari anggaran negara karena anggaran negara bersumber dari masyarakat.

Untuk isu penting soal laporan/informasi tertulis yang disampaikan kepada masyarakat mengenai proses pelaksanaan anggaran pilkada khususnya pada pengelolaan Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) baik KPUD Sumut, Kota Medan, DKI Jakarta, Riau, maupun Surabaya mengaku bahwa mereka membuat laporan dan memublikasikannya ke masyarakat. Bentuk informasi tersebut diberikan melalui media massa, website, iklan layanan masyarakat, spanduk, dan papan informasi.

KPUD Surabaya malah lebih jelas menegaskan jika pengadaan barang dan jasa di atas satu milyar harus dimuat di koran nasional (media indonesia) yang ditunjuk oleh negara.

Sementara KPUD Provinsi Maluku Utara menyatakan tidak ada laporan/informasi tertulis yang disampaikan kepada masyarakat mengenai proses pelaksanaan anggaran pilkada khususnya pada pengelolaan PBJ, jikapun ada informasi mengenai tender PBJ itu di informasikan lewat pengumuman di koran local. Kondisi berbeda disampaikan oleh pihak sekretariat KPUD Provinsi Maluku Utara di mana ada laporan maupun informasi tertulis yang disampaikan kepada masyarakat mengenai proses pelaksanaan anggaran pilkada khususnya pada pengelolaan PBJ, proses tersebut disampaikan lewat media cetak. Untuk pengumuman adanya tender PBJ di KPU Provinsi dilaksanakan oleh Panitia PBJ.

Untuk pengusaha berhasil didapat dari dua wilayah yaitu DKI Jakarta dan Riau. Pendapat mereka sendiri mengenai perlunya evaluasi proses tender PBJ di akhir pelaksanaan Pemilu/Pilkada, pengusaha DKI berpendapat biasanya evaluasi proses tender PBJ di akhir pelaksanaan Pemilu/Pilkada dengan melakukan pengecekan hasil barang dan saat pengiriman barang. Tapi hasil evaluasi tersebut diumumkan kepada masyarakat luas.

Pengusaha Riau mencoba berpendapat lebih aman, dia tidak bisa memberi komentar soal adakah evaluasi proses tender PBJ di akhir pelaksanaan Pemilu/Pilkada dan hasil evaluasi tersebut

diumumkan kepada masyarakat luas, karena mengevaluasi itu bukan tugas kami. Dia menyarankan agar ditanyakan saja kepada panitia lelang atau KPUD

Semua wilayah menyatakan pemerintah belum menyediakan sarana dan media bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi atas berbagai kebijakan dan pelaksanaan Pemilu/Pilkada sehingga sarana dan media tersebut tidak dijamin dalam payung hukum di daerah pun tidak mudah dipergunakan oleh masyarakat

Menurut LSM Surabaya bentuk sarana dan media yang mudah dipergunakan oleh masyarakat hanya melalui media massa dan website milik KPUD Jatim.

7.2.3 Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu/Pilkada

Dalam menilai bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu/pilkada, LSM Surabaya berpendapat seharusnya masyarakat terlibat secara langsung dalam setiap tahapan pilkada, masyarakat hadir secara fisik sehingga dapat mengontrol. Di Ternate demontrasi adalah mungkin merupakan salah satu partisipasi dari masyarakat, tetapi kenyataanya hal ini hanya dimanfaatkan oleh kelompok kepentingan dalam pemilu/ pilkada. Dan itu bukan murni dari keinginan mereka sendiri tetapi itu by design. Masyarakat hanya berpartisipasi dalam pencoblosan.

Di Medan pun sama bahwa partisipasi masyarakat hanya pada hari H, namun tingkat golput pada pilkada gubernur kemarin cukup tinggi yaitu di atas 40%. Sementara di Jakarta bentuk partisipasi masyarakat hanya dilibatkan secara teknis penyelenggaraan pemilu/pilkada. Untuk di Riau selama ini partisipasi masyarakat lebih kepada penggembira.

Di Medan bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu, ada dua model dalam proses pendaftaran

itu yang nampaknya kita mengambil dua-duanya yaitu:

1. Model Aktif

   Masyarakat seharusnya mengambil yang model aktif untuk mendaftarkan diri.

2. Model Pasif

   Pada model pasif, kepedulian dan perhatian masyarakat terhadap pemilu boleh dikatakan masih rendah, sehingga akhirnya pihak pemilu itu sendiri dibantu oleh PPS dan aparat kelurahan/desa itu saya kira bukan pendaftaran yang sifatnya pasif, jadi akhirnya memang ada petugas khusus yang mendatangi, tapi akibat dari pendataan ini ada penduduk yang tidak terdaftar, bahkan dalam satu rumah tangga, ada yang terdaftar dan ada yang tidak terdaftar. Ada yang mendapat kertas suara dan ada yang tidak. Ini menunjukan bahwa partisipasi Publik masih bermasalah, ini disebabkan karena bahwa kita lihat proses pemilu-pemilu di daerah ini banyak yang Golput dan jumlahnya cenderung meningkat.

Sementara akademisi Jakarta menilai partisipasi masyarakat dalam hal sebagai pemilih dalam pemilu/pilkada memang ada. Tapi jika masuk pada soal pengelolaan anggaran, belum ada. Namun di Riau akademisi menilai bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu dengan ikut serta dalam menjaga kelancaran proses pemilu itu dan mengawasi penggunaan biaya penyelenggaraan pemilu. Akademisi Surabaya sendiri menyatakan bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu dengan melaporkan penyimpangan-penyimpangan selama proses pelaksanaan pemilu cuma yang menjadi masalah mekanisme pelaporan yang belum jelas.

7.2.4 Protes/Keluhan Masyarakat Sehubungan Dengan Penyelenggaraan Pilkada

Menurut LSM Pemantau Pemilu di Medan terdapat banyak protes/keluhan masyarakat sehubungan dengan penyelenggaraan

Pilkada, khususnya dalam penetapan calon maupun pemenang Pilkada dan proses PBJ terutama di koran dan media massa Medan. Di Jakarta protes yang dilakukan hanya mengarah pada harapan masyarakat untuk mengetahui transparansi pengelolaan anggaran pilkada, sementara pihak KPUD dalam menanggapi dan menindak-lanjutinya selalu bersikap eksklusif, sehingga keinginan masyarakat untuk mengetahui setiap unit cost anggaran pemilu/ pilkada selalu terhambat.

Di Riau protes maupun keluhan masyarakat biasanya karena calon yang mereka harapkan ternyata tidak masuk dalam daftar calon yang diusung oleh partai politik dan KPUD menindaklanjutinya dengan mengacu pada undang-undang. Di Surabaya protes masyarakat terkait dengan pengikutsertaan calon independen, dan keluhan masyarakat terkait dengan lelang karena ada beberapa rekanan yang tidak memenuhi persyaratan.

Lain halnya dengan di Ternate, LSM menilai tidak ada protes/ keluhan masyarakat umum. Walaupun mereka pernah beberapa kali mengeluarkan press release terkait dengan transparansi anggaran di KPU, yang isinya mendesak beberapa item anggaran di KPU diselesaikan, misalnya mengenai uang 150 juta yang dianggap hilang oleh KPUD dan sampai sekarang masih dalam proses dan ini juga merupakan hasil temuan Bawasda dan BPK, namun tidak ada tanggapan dari KPU

7.2.5 Program Penguatan Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilu/Pilkada

BPKP mendukung peran masyarakat dalam mendorong transparansi anggaran pemilu dan pilkada meskipun dengan beberapa kondisi seperti bila masyarakat sudah maju tingkat pendidikannya maka peran mereka akan lebih baik. BPKP Jakarta berpendapat akan sangat baik bila masyarakat memberikan masukan kepada KPU/D tentang pengelolaan anggaran karena anggaran itu asalnya dari masyarakat. Hal sependapat juga disampaikan oleh Bawasda Ternate yakni jika peran masyarakat

dalam proses transparansi anggaran (APBD) pada saat pembahasan anggaran di DPRD, di situ sebenarnya masyarakat bisa mengetahui seberapa besar alokasi anggaran untuk pemilu legislatif dan pilkada. Baik anggaran yang ada di sekertariat KPUD adalah dari APBD, sehingga pengelolaanya berdasarkan SK Kepala Daerah dan SK tersebut bisa diakses oleh masyarakat.

Di Riau BPKP malah melihat belum ada peran masyarakat dalam mendorong transparansi anggaran pemilu dan pilkada, sementara kritik disampaikan oleh BPKP Surabaya bahwa selama ini peran masyarakat dalam mendorong transparansi anggaran pemilu dan Pilkada terbatas pada keaktifan LSM/NGO's sebagai kelompok masyarakat yang sering melakukan control

Yang seharusnya dilakukan KPUD dan Desk Pilkada, agar lebih meningkatkan peran serta masyarakat dalam mengawasi kinerja KPUD/Desk Pilkada, baik DPRD Medan, DKI Jakarta, maupun Riau menyarankan agar KPUD dan Desk Pilkada:

1. Harus mempunyai kebijakan-kebijakan lebih transparan.
2. Agar kembali pada prinsip good governance, pemerintahan yang baik akan tercapai jika membuat dan menjalankan kebijakan secara transparan dan partisipati serta akuntabel
3. Harus melakukan sosialisasi peran dan fungsi KPUD dan memanfaatkan dana yang ada secara efektif dan efisien sehingga penyelenggaraan pilkada jangan dibenturkan dengan keterbatasan anggaran. Hal ini mengingat anggaran yang disediakan relatif mencukupi. Kalau bisa memanfaatkan logistik yang ada. Sebenarnya keluhan yang muncul adalah masalah pendataan pemilih.

LSM Medan dan Surabaya tidak pernah mendengar program penguatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaran Pilkada/Pemilu. Di Jakarta bentuk program penguatan partisipasi masyarakat dengan mengundang masyarakat untuk mengikuti sosialisasi atau penyuluhan teknis mencoblos atau kampanye anti golput, sementara soal anggaran KPU/D belum. Sementara di Riau bentuk penguatan partisipasi masyarakat biasanya lebih banyak

dilakukan oleh Organisasi Non Pemerintah (NGO) yang fokusnya kepada kriteria memilih pemimpin dan tata cara pencoblosan, namun sebaiknya diatur secara tegas dan lugas dalam UU.

Secara teknis dan sistematis di Ternate tidak ada program penguatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaran Pilkada/ Pemilu, yang dilakukan oleh penyelenggara Pilkada/Pemilu dalam hal ini KPU itu sendiri atau oleh Desk Pilkada. Yang mereka lakukan hanya dalam bentuk himbauan yang sifatnya sangat umum tidak sifatnya sistematis dan dilakukan secara seporadis, hanya sekedar memenuhi kewajiban, soal terserap dengan baik dan tidaknya di masyarakat mereka tidak melihat sampai di situ. Mereka tidak melakukan secara langsung program penguatan partisipasi dengan kelompok-kelompok masyarakat.

Ada program penguatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaran pemilu/pilkada yang menurut akademisi Medan memang mesti dilakukan. Contohnya harus memperkuat kelembagaan-kelembagaan masyarakat sipil untuk mengadvokasi terutama kepentingan masyarakat yang muncul akibat dari pada rencana-rencana program yang bagaimana yang sudah dijanjikan. Jadi musti ada pihak-pihak, misalnya partai politik karena masyarakat ,sipil yang merujuk sebuah kelembagaan masyarakat ini sebenarnya mitra, seperti mitra kerja dari legislatif dan eksekutif, jadi inilah yang harus diperkuat. Kelembagaan masyarakat ini diperkuat misalnya dengan memberikan mereka media untuk memperkuat partisipasinya. Jadi ormas dan orpol harus diperkuat supaya partisipasi itu bagus. Menurut akademisi Jakarta penguatan itu biasanya hanya sebatas sosialisasi tentang teknis pelaksanaan pemilu/pilkada dan anti golput.

Di Riau ada program penguatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaran pemilu/pilkada, namun minim sekali. Bentuk-bentuk program yang diberikan kepada masyarakat selalu hanya pada moment menjelang pemilu saja, dengan frekuensi yang amat minim. Belum lagi partisipannya yang kurang merepresentasikan elemen-elemen masyarakat yang ada. Mestinya pilkada menjadi sarana menuju Good Governance, yang

dapat memberikan perubahan dalam pengelolaan pemerintahan daerah, yaitu dalam penetapan kebijakan. Sedangkan sasaran utama adalah pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta pembelajaran politik kepada seluruh komponen masyarakat. Sementara akademisi Surabaya meniali belum ada program penguatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaran pemilu/pilkada

DPRD Medan mengaku membantu mempublikasikan anggaran Pemilu/Pilkada kepada masyarakat melalui rapat-rapat dewan dan anggaran selalu terbuka untuk umum. Tergantung bagaimana media memublikasikannya. Sementara DPRD Riau mengaku membantu mempublikasikan anggaran Pemilu/Pilkada kepada masyarakat hanya saja belum efektif, namun mereka menyarankan agar DPRD mempublikasikan secara terorganisir. Bila perlu anggaran itu secara detil juga dipublikasikan melalui statemen di media massa.

Ketidakterbukaan dilakukan oleh DPRD DKI Jakarta dan Surabaya di mana mereka tidak memublikasikan anggaran Pemilu/Pilkada secara rigid kepada masyarakat. DPRD Surabaya berkilah bahwa publikasi anggaran Pemilu/Pilkada kepada masyarakat sudah dilakukan oleh komisi pelayanan publik.

DPRD Medan dan Riau tidak pernah mengundang masyarakat dalam pembahasan anggaran dan Pertanggungjawaban anggaran Pemilu/Pilkada, tapi kalau ada rapat paripurna itu terbuka umum. Sementara DPRD DKI sudah mengundang masyarakat dalam pembahasan anggaran dan Pertanggungjawaban anggaran Pemilu/ Pilkada.

7.2.6 Lembaga Khusus Tempat Pengaduan Masyarakat Memberikan Informasi

Keluhan dan laporan pengaduan masyarakat terkait pengelolaan anggaran pilkada (di KPUD dan Desk Pilkada) selama ini lebih banyak disuarakan oleh media massa. Jikapun

BPKP maupuan Bawasda menerima pengaduan maupun laporan mereka meneruskannya ke instansi yang lebih berwenang. Secara umum baik BPKP maupun Bawasda tidak pernah menerima laporan pengaduan masyarakat terkait pengelolaan anggaran pilkada tapi sering menerima pengaduan tentang kinerja KPU/D dalam penyelenggaraan pemilu/pilkada (biasanya dari pihak yang kalah).

Namun apabila ada masyarakat (LSM) yang melaporkan kepada BPKP tentang penyimpangan pengunaan dana APBN yang dilengkapi dengan data, maka BPKP akan merespon dan menindaklanjuti laporan masyarakat tersebut. BPKP mengaku selama ini telah melakukan audit kepada instasi pemerintah yang berkaitan dengan pengunaan anggaran dari APBN saja, namun sangat disayangkan banyak dinas atau instansi yang menolak, dengan alasan dinas mereka sudah diaudit oleh Irjend Departemen mereka masing-masing. Maka BPKP Riau hanya memberikan laporan kepada BPKP Pusat dan meminta hasil audit Irjend tersebut untuk diberikan masukan dan pertimbangan yang kemudian dilaporkan ke presiden. Di samping itu juga BPKP akan melakukan audit terhadap kasus yang sedang dilakukan penyidikan oleh institusi penegak hukum seperti polisi dan kejaksaan, itupun kalau diminta. Berkaitan dengan dana yang berasal dari APBN yang sudah diaudit BPKP adalah dana bantuan parpol.

Mengenai lembaga khusus tempat masyarakat memberikan informasi di Medan bergerak sendiri masing-masing. LSM di Jakarta, Surabaya, dan Ternate belum ada lembaga khusus tempat masyarakat memberikan informasi, masyakat hanya bisa memberikan informasi itu melalui media masa atau internet.

Sebenarnya banyak lembaga khusus tempat masyarakat memberikan informasi menurut akademisi Medan, jadi masyarakat bisa bekerja sama dengan pihak-pihak kelompok lain. Yang menjadi tonggak itu bisa saja dari perguruan tinggi atau media masa. Jadi diperguruan tinggi itu ada yang mengkhususkan bagi masyarakat dan ada yang mengadvokasi bagi masyarakat.

Bagaimana misalnya memperkuat fungsi pada kelembagaan masyarakat termasuk lembaga penelitiannya itu. Jadi bukan hanya melakukan penelitian saja tetapi juga melakukan advokasi. Dan perguruan tinggi juga sudah banyak yang memiliki pusat-pusat studi termasuk mungkin pusat-pusat aksi misalnya dan juga di media. Keduanya ini masih layak untuk masyarakat untuk menunjukkan partisipasinya dalam memberikan ide-ide dan keluhan-keluhan.

Selama ini menurut akademisi Jakarta lembaga itu langsung ke KPU atau lembaga terkait penyelenggaraan pemilu/ pilkada. Riau menilai KPU sebenarnya dapat memfasilitasi segala macam informasi yang berkaitan dengan pemilu. Sementara di Surabaya sudah ada Komisi Pelayanan Publik, yang sebenarnya merupakan lembaga yang mempunyai wewenang untuk memberikan informasi terkait dengan kebijakan dan pelayanan publik.

7.2.7 Mekanisme Pengaduan Untuk Mengontrol Kerja Pemerintah

Pihak KPUD Provinsi Sumatera Utara belum bisa menanggapi protes/keluhan masyarakat sehubungan dengan penyelenggaran anggaran pilkada karena kebetulan tidak ada protes yang masuk. KPUD Kota Medan malah menambahkan tidak ada mekanisme yang mengatur, bahkan jika ada surat masuk mereka tidak punya wewenang untuk melaporkan kepada institusi yang terkait. Kondisi sama yaitu tidak adanya protes yang masuk dari masyarakat juga disampaikan oleh KPUD Riau dan Maluku Utara. KPUD DKI Jakarta tidak menerima protes masyarakat kalaupun ada hanya dari peserta tender yang akan ditangani oleh sekretariat KPUD

Sementara pihak KPUD Surabaya memberikan sanggahan dalam menanggapi protes/keluhan masyarakat, sehubungan dengan penyelenggaran anggaran pilkada karena setiap orang berhak memberikan sanggahan.

KPUD Kota Medan dan KPUD Maluku Utara mengaku mengevaluasi penyelenggaraan pemilu yang diselenggarakan KPU, namun publikasi sebatas internal saja. KPUD DKI mengakui proses evaluasi mengalami hambatan karena keterbatasan sumberdaya di mana tenaga ahli PBJ banyak disupport oleh biro perlengkapan pemprov DKI. Hambatan lainnya adalah adanya perggantian pegawai kesekretariatan yang mempengaruhi kinerja sekretariat.

Di KPUD Surabaya evaluasi dan pertanggungjawaban penyelenggaraan KPUD dilaporkan kepada Gubernur dan DPRD, sedangkan masyarakat sudah diwakili oleh DPRD jadi hasil evaluasi tidak langsung diterima masyarakat.

Belum ada sarana dan media apa yang tersedia bagi masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap proses anggaran dan PBJ di KPUD Sumatera Utara, Kota Medan, maupun KPUD Maluku Utara dengan alasan belum diatur mekanismenya. Jika masyarakat ingin tahu maka disarankan datang langsung ke sekretariat KPUD.

Sementara KPUD DKI Jakarta, Riau, maupun Surabaya menyatakan bahwa mereka terbuka jika masyarakat melakukan kontrol terhadap proses anggaran dan PBJ. Sarana dan media yang disediakan melalui spanduk, stiker, namun media yang paling efektif adalah media massa cetak dan elektronik.

Namun KPUD Riau menegaskan bahwa tidak akan mengundang masyarakat untuk ikut mengawasi. Masyarakat yang harus proaktif. KPUD Sumut menyatakan hubungan kerja antara KPUD dengan pihak lainnya dilakukan lewat fungsi koordinasi dalam pembahasan anggaran namun mereka mengalami hambatan terbesar dengan Panwas. KPUD Kota Medan mengakui mereka membangun mitra dengan ormas dan LSM pada sosialisasi.

Media massa masih merupakan sarana dan media yang tersedia bagi masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap kinerja KPUD dan Panwaslu harus memberitahu cara pengaduan apabila ada penyelewengan sehingga masyarakat tahu karena

pendidikan politik itu tidak ada. Ini berarti tidak ada mekanisme komplain di KPUD.

Semua wilayah menyatakan tidak ada sarana dan media yang tersedia bagi masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap kinerja KPUD dan seperti apa *complain mechanism* yang tersedia. Semua wilayah berpendapat belum dan tidak ada mekanisme pengaduan (complain mechanism) untuk mengontrol kerja KPU/D ataupun Panwas/Banwasda karena mekanisme yang terjadi selama ini belum efektif.

Mekanisme pengaduan (complain mechanism) untuk mengontrol kerja pemerintah di Medan sebenarnya banyak. Contoh untuk mengatur pemerintahan ini ada beberapa pengawasan yang dibangun dan banyak juga badan yang mengurus pengawasan dan masing-masing pengawasan itu standartnya beda-beda. Misalkan masyarakat mengambil inisiatif untuk datang ke pengawasan intel pemerintah seperti inspektorat. Tapi kalau itu tidak efektif, masih banyak lagi misalnya pengawasan negara yaitu BPK. Lalu legislatif control ada DPR. Pengawasan masyarakat dan media massa sudah sangat maju, sekarang masyarakat sudah bisa mengirim berita-berita dan temuan-temuan ke media elektronik ini langsung dicetak, itu besar sekali manfaatnya terhadap opini kemasyarakat. Jadi saya kira masyarakat bisa mengadukan itu.

Kontrol yang ada menurut akademisi Jakarta selama ini ada dan berlaku hanya kontrol yang bersifat fungsional, belum sosial. Kontrol fungsional yakni, kontrol yang dilakukan oleh lembaga negara yang memiliki kewenangan berdasarkan hukum. Sementara kontrol sosial yakni kontrol yang berdasarkan inisiatif masyarakat. Akademisi Riau mengusulkan mekanisme pengaduan (complain mechanism) untuk mengontrol kerja pemerintah, mestinya ada penguatan fungsi DPR/DPRD dalam hal ini, agar bisa menjadi lembaga yang efektif mengontrol kerja pemerintah Di Surabaya akademisi menyatakan mekanisme pengaduan (complain mechanism) untuk mengontrol kerja pemerintah, selama ini belum jelas dan masyarakat sendiri juga belum begitu paham ke mana harus menyalurkan keluhan dan pengaduan.

7.3. Kesimpulan Umum

Kontrol Masyarakat dalam Pengelolaan Anggaran Masih Lemah Baik Partisipasi Aktif Maupun di Tingkat Regulasi

Segala informasi mengenai proses anggaran di KPUD dapat dilakukan dengan dengan dua cara 1) Masyarakat meminta langsung ke KPUD, 2) Membaca berita dari koran karena KPUD sering mengekpose segala kegiatan ke media massa, termasuk masalah anggaran. DPRD turut membantu dalam proses mempublikasikan anggaran Pilkada namun tidak efektif. Sebab seharusnya DPRD mempublikasikan secara terorganisir bila perlu anggaran secara detil juga dipublikasikan melalui statemen di media massa.

Namun tidak terlihat peran masyarakat dalam mengawal proses pengelolaan anggaran di KPU . Ini terlihat dari:

1. Antusias masyarakat mengetahui dana Pilaksa di KPUD biasa-biasa saja
2. BPKP dan Bawasda sebagai lembaga yang melakukan audit terhadap keuangan tidak menerima laporan dari masyarakat, LSM maupun Ormas.
3. Keluhan dari masyarakat timbul bukan dari anggaran Pilkada, namun disebabkan karena calon yang mereka harapkan ternyata tidak masuk dalam daftar calon yang diusung oleh partai politik.

Tidak jaminan hukum dan lembaga khusus bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi mengenai dana penyelengaraan Pilkada. Akses masyarakat untuk mendapatkan informasi mengenai pengelolaan anggaran KPUD tidak mudah. KPUD yang mengaku mengaku terbuka dalam menyampaikan informasi, masih menutup rapat-rapat hal berkaitan dengan anggaran . Selain itu intansi yang melakukan audit merasa tidak berkewajiban melaporkan hasil temuannya kepada masyarakat. Contohnya saja Bawasda menyatakan hasil temuan bukan konsumsi publik. Hasil temuan itu hanya dilaporkan kepada Gubernur, Irjen dan BPK.

Masyarakat juga tidak diberikan sarana untuk mengontrol kinerja KPUD, dan ini membuat setiap komplain yang terjadi tidak pernah bisa diselesaikan dengan baik. Belum adanya mekanisme bagaimana masyarakat dapat mengakses informasi berkaitan dengan pengelolaan anggaran oleh KPUD, yang sudah dilakukan oleh KPUD hanya sebatas mengumumkan pelaksanaan lelang pada pengadaan barang dan jasa di media massa dan papan pengumuman sedangkan akses masyarakat terhadap alokasi belanja secara keseluruhan yang dikelola sampai besaran unit cost belanja masyarakat belum dapat mengakses informasi tersebut, hal ini dikarenakan tidak ada aturan yang mewajibkan untuk mengumumkan kepada public (masyarakat) terkait detail anggaran yang dibelanjakan pada penyelenggaraan Pilkada.

Beberapa variabel yang menyebabkan penyimpangan pengelolaan anggaran antara lain: perangkat perundanng-undangan, keterlibatan masayarakat secara penuh dalam setiap proses realisasi anggaran, keterbukaan pengelola anggaran untuk dimonitoring oleh masyarakat. Partisipasi dan keterlibatan masyarakat secara langsung dalam setiap realisasi anggaran pemilu mutlak diperlukan untuk meminimalisir berbagai bentuk penyimpangan, selain itu profesionalisme (pemahaman terhadap aturan), perbaikan manajemen juga menjadi penting untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan anggaran.

Belum ada mekanisme bagaimana masyarakat menyampaikan keluhan dan pengaduannya terkait dengan penyimpangan dan pelanggaran dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu/Pilkada. Media dan sarana informasi belum dapat diakses oleh masyarakat secara mudah.

7.4. Rekomendasi Umum

Dua Hal Penting: Perlunya Pengawasan Masyarakat di Internal KPU dan Regulasinya Yang Mengaturnya

Partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan anggaran pemilu/pilkada jangan lagi dibatasi, perlu diberi ruang

yang lebih besar sehingga masyarakat ini dapat memantau, misalnya pada setiap penyelenggaraan pemilu ada yang memantau teknis dan ada yang memantau keuangan. Keduanya harus diberi ruang yang luas.

Dalam mengawal Pemilu 2009 menjadi lebih baik dari segi proses maupun anggaran, termasuk mengantisipasi agar tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan pada Pemilu 2004 lalu, maka sejak dari proses perencanaan menjadi sangat penting untuk melakukan control atau pengawasan. Jadi pengawasan tidak ketika proses sudah selesai tapi mulai sejak tahap awal sudah diawasi.

Perlu ada guideline dari BPK mengenai hal-hal apa saja yang diperiksa kepada masyarakat, termasuk apa yang akan dilakukan KPU atau lembaga lain yang BPK audit. Perlu juga BPK duduk bareng dengan KPU sebelum perencanaan agar KPU paham mengenai harga pasar. Namun tidak hanya BPK tapi juga publik, mekanismenya pun harus diatur sehingga ada pemahaman yang sama antara KPU dan masyarakat

BAB VIII
PENUTUP

Mengacu pada UU No 17 Tahun 2003 Pasal 3 ayat (1) menegaskan bahwa *Keuangan Negara dikelola secara transparan, akuntabel dan memperhatikan rasa keadilan* maka menjadi hal penting bagi KPU untuk melahirkan keputusan intern mengenai Tata Cara Pengelolaan Anggaran Biaya Pemilu dan logistik Pemilu 2009 yang transparan dan akuntabel serta membuka ruang partisipasi sebagai bentuk komitmen penyelenggara Pemilu yang bersih dan bertanggungjawab, mengingat anggaran KPU bersumber dari APBN.

Ke depan perlunya dibangun koordinasi dan hubungan yang sinergis kepada instansi terkait seperti BPK, BPKP, KPK, IAI , DPR, Depkeu dan lainnya, serta kelompok masyarakat pemantau agar proses pengelolaan anggaran biaya pemilu dan logistik pemilu memenuhi prinsip-prinsip pengelolaaan keuangan negara serta produk pemilu lebih bersih dan berkualitas dan mendapat apresiasi dari seluruh elemen masyarakat.

Penggambaran mengenai anggaran yang dikelola KPU terutama menyangkut penyelenggaraan pemilu dan pilpres di tingkat nasional dan yang dikelola KPUD menyangkut Pilgub, Pilbup dan Pilwali jelas masih menyisakan sedeteran pertanyaan. Salah satunya, akankah KPU dan KPUD hadir sebagai lembaga penyelenggara pemilu, pilpres, pilgub, pilbub dan pilwali di satu sisi dan di sisi yang lain mereka juga diperbolehkan melakukan pengadaan barang dan jasa. Yang semestinya kedua tugas ini benar-benar dipisah guna menghindari KPU dan KPUD terjebak pada

kegiatan yang bersifat proyek dan pada akhirnya memunculkan KKN gaya lama ditubuh KPU dan KPUD.

Beratnya tugas KPU dan KPUD harus diakui sebagai sebuah tanggungjawab yang besar. Tetapi ini tidak berarti melapangkan jalan bahwa mereka termasuk lembaga *superbody* yang tidak bisa diawasi. Sejujurnya hal ini harus dicermati benar-benar. *Pertama*, bahwa anggaran yang digunakan KPU dan KPUD berasal dari sumber keuangan yang diperoleh dari masyarakat. *Kedua*, belajar dari pengalaman KPU periode sebelumnya bahwa telah terjadi penyimpangan anggaran terkait belanja barang dan jasa. *Ketiga*, BPK dan BPKB memiliki otoritas untuk mengecek penggunaan anggaran Negara yang dilakukan oleh semua lembaga/instansi termasuk KPU dan KPUD. *Keempat*, besarnya anggaran KPU dan KPUD dalam melaksanakan pemilu, pilpres, pilgub, pilbub dan pilwali sejak dini harus dikontrol guna terciptanya kinerja KPU dan KPUD ke depan menjadi lebih bertanggungjawab dan akuntabel.

Kiranya inilah tantangan yang harus benbar-benar diperhatikan KPU dan KPUD kalau mereka yaitu sekjend dan anggota KPU tidak mau menorehkan luka baru. Terutama terkait penggunaan anggaran yang jumlahnya sangat besar yaitu sebesar RP 17 Triliun. Apalagi bermunculan reaksi yang cukup keras dari berbagai elemen masyarakat. Alasannya, anggaran untuk tahun 2009 yaitu sebesar Rp 17 triliun dinilai sangat membebani keuangan negara. Bahkan angkanya hampir mencapai separuh anggaran pendidikan dalam satu tahun, bahkan hampir menyamai anggaran kesehatan yang baru mencapai Rp 18 triliun dalam APBN 2008. Jika dibandingkan dengan Pemilu di India akan terlihat kontras. Di India dengan jumlah 675 juta pemilih anggaran yang harus dikeluarkan Pemerintah tidak lebih dari Rp 400 milyar, sementara Indonesia yang hanya memiliki 167 juta pemilih harus mengeluarkan anggaran mencapai Rp 17 triliun.***