

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum di tingkat daerah untuk memilih Bupati/Wakil Bupati dan Wali Kota/Wakil Wali Kota, termasuk Gubernur/Wakil Gubernur di tingkat Provinsi. Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat dengan KPU mengemban tugas yang sangat penting dalam upaya menjaga keberlanjutan, kelancaran serta memastikan pelaksanaan pemilihan umum yang sesuai dengan aturan konstitusi. Penjelasan mengenai tugas penting yang wajib dilaksanakan oleh KPU tercantum di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.¹ Salah satu tugas penting KPU dituliskan pada pasal 13 ayat (a) yaitu: merencanakan program dan menyusun anggaran.

Penjelasan mengenai ketentuan yang tertulis dalam pasal 13 ayat (a) tentang perencanaan program yang dilakukan KPU Kabupaten/Kota meliputi segala bentuk kegiatan yang bersifat teknis mengenai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, seperti: persiapan pembentukan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Kelompok Panitia Pemungutan Suara (KPPS), pemutakhiran data pemilih serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses persiapan Pilkada dan pendidikan politik kepada pemilih. Sedangkan tugas dalam penyusunan anggaran meliputi rincian pembiayaan yang dibutuhkan oleh KPU Kabupaten/Kota terhadap agenda yang akan dilakukan dalam setiap proses kegiatan untuk mendukung

¹Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang dijelaskan pada pasal 1 ayat 7 berbunyi Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilihan umum. Penjelasan ini dilanjutkan pada ayat 9 yang mengatakan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang selanjutnya disingkat KPU Kabupaten/Kota adalah penyelenggara Pemilihan Bupati/Walikota

kelancaran aktivitas tersebut, mulai dari tahap persiapan hingga rekapitulasi dan laporan kegiatan kepada pemerintah. Perencanaan program yang disusun oleh KPU Kabupaten/Kota merupakan kerangka acuan bagi KPU dalam melaksanakan kegiatan yang setiap prosesnya tentu memerlukan biaya yang tidak sedikit. Seluruh biaya yang digunakan KPU dalam setiap kegiatannya tentu harus dilaporkan secara akuntabel kepada pemerintah dan dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat, karena sumber pendanaannya diperoleh dari APBN dan APBD yang diberikan oleh negara.

Asas akuntabilitas sangat berhubungan erat dengan sikap dan tanggung jawab terhadap pelaksanaan sebuah program, karena akuntabilitas adalah wujud dari tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Akuntabilitas juga dapat meningkatkan rasa keyakinan publik pada KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu di Indonesia. Tertulis dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pemilu bahwa KPU berkomitmen dan berpedoman pada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas dalam menyelenggarakan pemilihan umum. Penafsiran tentang akuntabilitas sebagaimana yang dikatakan dalam regulasi tersebut menyangkut seluruh tanggung jawab KPU dalam menyelenggarakan kegiatan kepemiluan, baik secara administratif maupun dalam hal pengelolaan keuangan. Akuntabilitas terhadap pengelolaan keuangan, sangat penting dilakukan oleh KPU dalam rangka menyelenggarakan kegiatan sesuai dengan kewenangannya.

Akuntabilitas pengelolaan keuangan merupakan tanggung jawab yang harus dilakukan oleh seluruh lembaga negara yang memperoleh anggaran dana dari pemerintah. Mardiasmo (2009:20) menyebut akuntabilitas sebagai kewajiban pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan laporan, mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban. Sedangkan Schedler dalam Andi Fajar Halyb (2019:156) menjelaskan akuntabilitas sebagai suatu bentuk hubungan

pada saat sekarang ataupun di masa depan yang terjadi antara individu ataupun kelompok untuk memberikan pertanggungjawaban sebuah kepentingan. Kewajiban yang mesti dilakukan oleh pemegang amanah untuk memberitahukan dan menjelaskan tiap-tiap tindakan, maupun keputusan agar dapat disetujui ataupun ditolak oleh pemberi amanah. Bahkan pemegang amanah dapat diberikan hukuman, apabila ditemukan adanya penyalahgunaan kewenangan dalam menjalankan tugas-tugasnya.

Sjahrudin (2003:8) juga menyatakan pendapatnya tentang definisi akuntabilitas sebagai kemampuan untuk memberikan jawaban kepada otoritas tertinggi atas tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi terhadap masyarakat luas. Akuntabilitas juga dapat diartikan sebagai bentuk kemampuan suatu organisasi atau perorangan dalam memberikan pertanggungjawaban dan penyampaian laporan kepada publik dengan informasi yang benar (Zainuri, 2018:160). Sementara itu akuntabilitas pengelolaan keuangan adalah kewajiban yang harus dilakukan untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan laporan, dan mengungkapkan segala aktivitas penerimaan dan penggunaan dana publik kepada otoritas yang lebih tinggi untuk disampaikan kepada masyarakat luas. Tugas ini wajib dilakukan oleh penyelenggaran Pemilu di seluruh Indonesia, mulai dari KPU Kabupaten/Kota, Provinsi, hingga KPU pusat.

Pemerintah melalui peraturan perundang-undangan telah memberikan pedoman tentang tata cara pengelolaan keuangan kepada seluruh KPU Kabupaten/Kota di Indonesia. Meskipun telah didukung dengan regulasi yang jelas, namun masih banyak terdapat permasalahan yang dilakukan oleh KPU dalam melakukan pengelolaan keuangan yang diperolehnya. Permasalahan itu ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang meliputi: penyimpangan laporan Lembaga Penyelenggara Pemilu (LPP) yang berkaitan dengan penggunaan dana hibah untuk kegiatan pemilihan kepala daerah, pemilihan legislatif dan pemilihan Presiden/Wakil Presiden. Temuan lain yang sering didapati BPK berupa ketidakpatuhan KPU daerah atas pelaksanaan regulasi dalam proses pengelolaan

keuangan negara, seperti yang ditemukan di Kabupaten Blora Provinsi Jawa Tengah yang belum menyerahkan bukti belanja operasional senilai Rp. 7.380.000.000. Badan Pemeriksa Keuangan juga menemukan belanja yang belum didukung bukti pertanggungjawaban yang dilakukan oleh KPU Provinsi Jawa Timur senilai Rp. 7.150.000.000 dan KPU Samarinda sebesar Rp. 79.980.000 (Sindo, 4/06/2015).

Pada tahun 2021 Badan Pemeriksa Keuangan kembali mendapat temuan terkait dengan penyimpangan danahibah Pilkada, seperti keterlambatan pengesahan dana hibah langsung dan pengelolaan kas di bendahara pengeluaran pembantu yang tidak tertib selama pelaksanaan Pilkada. Masalah lain yang ditemukan oleh BPK yaitu, pelaksanaan tanggung jawab KPU yang masih minim dalam menyusun bukti dokumentasi pembayaran yang tidak dilengkapi dengan kwitansi dan bukti-bukti riil lainnya. Kelebihan pembayaran honorarium jasa profesi juga menjadi temuan dalam pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK. Kekurangan dalam pengelolaan sarana dan prasarana, seperti aplikasi pengelolaan keuangan yang belum terintegrasi dengan aplikasi Kementerian Keuangan. Indikator permasalahan itu disampaikan langsung oleh Auditor Utama Keuangan Negara dalam acara *Focus Grup Discussion* (FGD) yang mengusung tema perbaikan sistem dan mekanisme pengelolaan keuangan Pilkada yang transparan dan akuntabel. Pada kesempatan itu juga disampaikan bahwa kualitas SDM penyelenggara Pemilu belum memadai, baik yang ada di KPU maupun Bawaslu. Pejabat pengelola keuangan di kedua instansi lembaga penyelenggara Pemilu tersebut dianggap tidak kompeten, karena belum mengikuti bimbingan teknis, pelatihan dan sertifikasi (Kompas, 1/10/2021).

Permasalahan yang terjadi di tubuh KPU ini menjadi isu krusial di mata publik pada setiap penyelenggaraan Pemilu, karena untuk mewujudkan Pemilu yang berintegritas salah satunya ditentukan oleh transparansi dan akuntabilitas KPU sebagai penyelenggara dalam melakukan pengelolaan keuangan Pemilu. Bahkan dalam beberapa periode terakhir, Pemilu yang sudah diselenggarakan di Indonesia belum menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas secara optimal, karena penegakan regulasi yang lemah dan masih rendahnya kemauan politik (*political will*)

dari semua pemangku kepentingan untuk mensukseskan Pemilu yang berintegritas (Sholikin, 2019:88). Permasalahan seperti ini berkemungkinan dialami oleh sebagian besar KPU di seluruh daerah Indonesia.

Pemilihan kepala daerah tahun 2020 dilaksanakan secara serentak di 270 wilayah Indonesia dengan rincian 9 Provinsi, 37 Kota dan 224 Kabupaten. Penyelenggara pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh KPU masing-masing daerah. Setiap lembaga penyelenggara Pemilu memiliki anggaran dana masing-masing untuk menunjang kelancaran kegiatan kontestasi pemilihan kepala daerah. Salah satu daerah yang ikut menyelenggarakan Pilkada pada tahun 2020 yaitu Kabupaten Bengkalis yang terletak di Provinsi Riau. Berdasarkan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) antara KPU Kabupaten Bengkalis dengan pemerintah daerah Bengkalis dengan nomor 254/KU.07SPj/1403/KPU.Kab/X/2019 tertanggal 1 Oktober 2019, maka ditetapkan anggaran penyelenggaraan Pilkada tahun 2020 diberikan sebesar Rp. 40.000.000.000. Seluruh anggaran tersebut, ditransfer dari kas pemerintah daerah ke rekening penampung dana hibah pemilihan kepala daerah Kabupaten Bengkalis periode 2019 sampai dengan 2021 ke rekening Bank Negara Indonesia (BNI) nomor: 0863720947 dengan jumlah sebanyak Rp. 39.999.930.000. Seluruh anggaran yang diterima KPU Kabupaten Bengkalis ini tentu harus dipertanggungjawabkan secara akuntabel kepada masyarakat dan juga pemerintah.

Akuntabilitas pengelolaan keuangan KPU Kabupaten Bengkalis adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Bengkalis untuk mengungkap segala aktivitas yang telah dilakukan dalam bentuk pelaporan kegiatan, terkait dengan penerimaan dan penggunaan dana kepada otoritas tertinggi sebagai pihak yang berwenang untuk meminta pertanggungjawaban atas penggunaan anggaran yang telah dipakai oleh KPU Kabupaten Bengkalis. Pemeriksaan itu merupakan bagian dari proses pelaksanaan tanggung jawab yang dilakukan oleh Inspektorat atau Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Berdasarkan hasil pemeriksaan tim Inspektorat Republik Indonesia terhadap laporan keuangan yang disajikan oleh KPU Kabupaten Bengkalis, maka ditemukan adanya beberapa permasalahan terhadap

laporan penggunaan anggaran. Temuan Inspektorat terhadap laporan pertanggungjawaban yang diberikan oleh KPU Kabupaten Bengkalis itu menandakan lemahnya pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan keuangan yang dilakukan lembaga ini, dalam mempertanggungjawabkan realisasi penggunaan anggaran dana yang telah dipakai. Menanggapi permasalahan yang terjadi, maka peneliti tertarik untuk melakukan kajian lebih dalam mengenai proses pelaksanaan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan KPU Kabupaten Bengkalis pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020.

Permasalahan mengenai pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan keuangan lembaga penyelenggara Pemilu di Indonesia tidak hanya terjadi di Kabupaten Bengkalis saja. Namun banyak KPU Kabupaten/Kota lainnya di Indonesia yang mengalami masalah serupa dan telah dibahas oleh peneliti sebelumnya, seperti dalam kajian yang dilakukan oleh Andi Fajar Halyb (2019) yang meneliti tentang “Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan KPU Kabupaten Konawe pada Pemilihan Umum Legislatif”. Hasil penelitian menunjukkan lemahnya integritas pejabat dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai kuasa pengguna anggaran, sehingga banyak terjadi kekeliruan termasuk dalam menyusun anggaran, melaksanakan pengawasan dan monitoring. Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Ahmad Zainuri (2018) dengan judul “Akuntabilitas Pengelolaan Anggaran Pada Komisi Pemilihan Umum Kota Cilegon”. Hasil penelitian menemukan KPU Kota Cilegon belum melaksanakan prinsip akuntabilitas yang baik, karena masih terdapat bukti belanja barang dan pengadaan sarana prasarana yang tidak jelas. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Sarwani dengan judul “Akuntabilitas Pengelolaan Anggaran Badan Penyelenggara Pemilu *AD HOC* Pada Pemilihan Umum Serentak 2019 di Kabupaten Tanjung Jabung Barat”. Penelitian ini mengkaji tentang pengelolaan anggaran BPP *Ad Hoc* yang bermasalah.

Kajian terdahulu yang dilakukan peneliti sebelumnya memiliki perbedaan dengan kajian yang dilakukan peneliti saat ini, dimana penelitian ini akan menjelaskan proses pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan keuangan KPU Kabupaten

Bengkalis yang mengalami permasalahan setelah adanya temuan atas hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Inspektorat Republik Indonesia tentang transaksi pembayaran belanja barang dan jasa, termasuk duplikasi pembayaran honorarium Pokja dan kelebihan pembayaran perjalanan dinas pegawai. Kesalahan dalam melakukan transaksi pembayaran ini tentu didorong oleh berbagai faktor penyebab, Contoh faktor penyebabnya seperti: tidak adanya koordinasi yang baik antara komisioner dengan sekretariat dalam melakukan transaksi atau mungkin juga antara komisioner dengan sekretariat salah memahami regulasi dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi mereka masing-masing, sehingga ada yang terlalu dominan diantara mereka dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, terutama sekali segala sesuatu yang terkait dengan penggunaan anggaran.

1.2 Rumusan Masalah

Akuntabilitas pengelolaan keuangan berhubungan erat dengan tanggung jawab yang mesti dilakukan oleh setiap lembaga Negara dalam mengelola dan menggunakan keuangan Negara untuk kepentingan masyarakat. Salah satu dari sekian banyak lembaga negara yang memperoleh anggaran dari pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan kenegaraan adalah KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu. Tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas yang dibebankan kepada KPU dijelaskan dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Tertulis dalam regulasi tersebut bahwa KPU dalam menyelenggarakan Pemilu harus berpedoman pada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas dalam menyelenggarakan pemilihan umum.

Berdasarkan asas yang tertulis dalam UU Nomor 15 Tahun 2011, maka dapat diketahui bahwa akuntabilitas adalah salah satu syarat kunci dari tugas-tugas KPU yang menjadi pedoman penting dalam melaksanakan program kerjanya sebagai penyelenggara Pemilu. Carino dalam Adisasmita (2011:75) mengatakan akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan jawaban dan menerangkan kinerja yang

dilakukan oleh seseorang, badan hukum atau pimpinan organisasi kepada otoritas yang lebih tinggi untuk meminta keterangan dan pertanggungjawaban. Berdasarkan definisi tersebut, maka seluruh lembaga pemerintah mulai yang ada di daerah hingga pusat sesuai dengan tugas dan fungsinya harus memahami lingkup akuntabilitasnya masing-masing, karena akuntabilitas menjadi salah satu indikator dalam melihat keberhasilan dan kegagalan pencapaian visi dari lembaga yang bersangkutan.

Sedarmayanti (2003:69) juga membagi definisi akuntabilitas menjadi dua kategori, yaitu: akuntabilitas dalam arti sempit dan akuntabilitas dalam arti luas. Akuntabilitas dalam arti sempit adalah bentuk pertanggungjawaban bawahan kepada atasan. Sedangkan akuntabilitas dalam arti luas merupakan kewajiban yang harus dilakukan oleh seseorang untuk menyajikan, melaporkan dan mengungkap segala aktivitas yang telah dilakukan secara bertanggung jawab kepada atasan atau otoritas yang lebih tinggi dalam sebuah institusi sebagai pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban laporan kegiatan yang telah dilaksanakan.

Akuntabilitas bermakna tentang adanya kewajiban yang harus dilakukan untuk menyajikan atau melaporkan segala kegiatan yang dilakukan berdasarkan amanah yang diperoleh suatu lembaga dari otoritas yang lebih tinggi. Definisi sederhana akuntabilitas sebagai bentuk pertanggungjawaban atas sebuah pencapaian tujuan yang sejalan dengan konsep pemeriksaan komprehensif, sehingga diperoleh simpulan menyeluruh mengenai efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan kegiatan pemerintah (Andi, 2019:153). Rincian pedoman pelaksanaan tugas yang diberikan oleh pemerintah kepada KPU melalui aturan perundang-undangan, seharusnya membuat KPU lebih teliti dan hati-hati lagi dalam menjalankan tugas-tugasnya, terutama yang berhubungan dengan pengelolaan keuangan. Namun pada kenyataannya masih banyak terjadi kesalahan, terkait dengan laporan pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh KPU. Salah satu lembaga penyelenggara yang terbukti melakukan pelanggaran dalam pengelolaan keuangan di Indonesia pada Pilkada tahun 2020 yaitu KPU Kabupaten Bengkalis Provinsi Riau.

Permasalahan pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Bengkalis ini terbukti dengan adanya temuan atas pemeriksaan laporan keuangan yang dilakukan Inspektorat Republik Indonesia. Berdasarkan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) antara KPU Kabupaten Bengkalis dengan pemerintah daerah Bengkalis dengan nomor surat 254/KU.07SPj/1403/KPU.Kab/X/2019 tertanggal 1 Oktober 2019, maka dapat diketahui kalkulasi anggaran penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Bengkalis berjumlah sebanyak Rp. 40.000.000.000. Anggaran ini di transfer ke rekening BNI dengan nomor: 0863720947 senilai Rp. 39.999.930.000. Dari seluruh anggaran tersebut, terealisasi sebesar Rp. 35.590.438.121 dan terdapat sisa anggaran yang tidak terpakai sebanyak Rp. 4.409.491.879.

Kalkulasi seluruh anggaran dengan nominal yang terpakai, memiliki selisih yang tidak sedikit. Seluruh jumlah dana yang tersisa tentu harus dikembalikan pada Negara, sedangkan yang terpakai tentu harus dipertanggungjawabkan melalui dokumen pelaporan keuangan sesuai dengan regulasi yang telah diberikan oleh pemerintah dalam petunjuk teknis yang telah diberikan. Laporan anggaran terpakai untuk keperluan belanja barang dan jasa inilah yang menjadi temuan Inspektorat RI, sehingga mengakibatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan KPU Kabupaten Bengkalis ditolak dan dinyatakan bermasalah. Permasalahan mengenai pengelolaan keuangan KPU Kabupaten Bengkalis pada Pilkada tahun 2020 ini, akan dianalisis dengan menggunakan teori dimensi akuntabilitas. Ellwood dalam (Mardiasmo, 2009:21) mengemukakan empat dimensi akuntabilitas publik yaitu: akuntabilitas kejujuran dan hukum, akuntabilitas proses, akuntabilitas program dan akuntabilitas kebijakan.

Akuntabilitas kejujuran berkaitan dengan penghindaran penyalahgunaan wewenang, sedangkan akuntabilitas hukum berkaitan dengan adanya jaminan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang dipersyaratkan dalam penggunaan sumber daya publik. Akuntabilitas kejujuran berhubungan dengan tindakan pegawai KPU Kabupaten Bengkalis yang melakukan penyalahgunaan wewenang dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya yang berkaitan dengan pengelolaan anggaran

Pilkada tahun 2020. Akuntabilitas kejujuran juga dapat digunakan untuk mengetahui pihak mana yang melakukan kesalahan dalam melaksanakan kebijakan dan keputusan yang telah disepakati atau kesalahan lain yang bertentangan dengan aturan hukum.

Berdasarkan laporan hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT) dana hibah Pilkada tahun 2020 dengan nomor LAP-03/PDTT/10/2021 tertanggal 3 November 2021, maka dapat diketahui pendapatan dan belanja atas hibah tahun 2020 belum disahkan sebesar Rp. 38.936.800.000. Terdapat jasa giro yang belum disetor ke kas Negara senilai Rp. 282.806.024. Terdapat beberapa permasalahan yang menyebabkan kerugian negara yang harus dilakukan pengembalian untuk disetor ke kas negara, yaitu: realisasi belanja yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebanyak Rp. 82.431.000. Realisasi belanja melebihi standar biaya sebesar Rp. 12.400.000. Kelebihan pembayaran perjalanan dinas anggota KPU Kabupaten Bengkalis sebanyak Rp. 117.077.586. Pajak yang telah dipungut namun belum disetor ke kas negara dengan jumlah Rp. 481.051.291. Pembayaran Honorarium Pokja yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebesar Rp. 90.800.000 (KPU Bengkalis, 2020).² Seluruh indikator temuan atas pemeriksaan yang dilakukan oleh Inspektorat RI ini sangat bertentangan dengan akuntabilitas hukum, sebagaimana yang disampaikan dalam teori dimensi akuntabilitas.

Selanjutnya Ellwood dalam Mardiasmo (2009:22) merangkai pernyataan akuntabilitas hukum dengan akuntabilitas kejujuran yang dikenal dengan istilah *Accountability for Probity and Legality*. Penjelasan mengenai konsep ini terkait dengan menghindari penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*). Lebih lanjut Ellwood dalam Mardiasmo (2009:20) juga mengatakan bahwa akuntabilitas hukum pengelolaan keuangan disebut dengan istilah *legal accountability* yang berarti adanya jaminan kepatuhan hukum dan regulasi lainnya yang disyaratkan dalam pemanfaatan dana publik. Salah satu regulasi yang mengatur tentang mekanisme pengelolaan dana publik untuk kepentingan penyelenggaraan Pilkada adalah Peraturan Menteri Dalam

² Data Sekunder KPU Kabupaten Bengkalis Tahun 2022

Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 Tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah.

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bengkalis wajib mematuhi dan menjadikan regulasi ini sebagai pedoman dasar dalam mengelola anggaran Pilkada, supaya seluruh aktivitas yang dilakukan tidak menimbulkan permasalahan. Namun kekhawatiran itu justru terjadi, sehingga laporan pertanggungjawaban KPU Kabupaten Bengkalis ditolak dan dinyatakan bermasalah oleh pihak Inspektorat Permasalahan yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Bengkalis ini, disebabkan karena laporan pertanggung jawaban belanja tidak sesuai dengan regulasi yang meliputi: realisasi belanja melebihi standar biaya, kelebihan pembayaran perjalanan dinas, pajak yang belum disetorkan dan pembayaran honorarium Pokja yang tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Kenyataan ini menunjukkan bahwa KPU Kabupaten Bengkalis tidak jujur dalam melakukan pengelolaan keuangan Negara. Atas tindakan yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Bengkalis ini, maka pihak Satker pengelola keuangan yang terdiri dari: Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Penandatanganan Surat Perintah Membayar (PPSPM), dan Bendahara pengeluaran diperintahkan untuk melakukan penyetoran kembali ke Kas Negara sebesar jumlah yang menyebabkan kerugian Negara dan kasus yang terjadi di KPU Kabupaten Bengkalis ini ditetapkan dalam status proses pemantauan tindak lanjut oleh Inspektorat RI.

Indikator kedua yang dapat digunakan dalam melihat pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan keuangan KPU Kabupaten Bengkalis yaitu akuntabilitas program yang berkaitan dengan masalah pencapaian tujuan (efektivitas) dan pelaksanaan program pada masing-masing unit. Secara teknis, pemilihan kepala daerah tahun 2020 di Kabupaten Bengkalis memang sukses diselenggarakan, tetapi kesuksesan itu tidak sejalan dengan kinerja masing-masing unit dalam birokrasi, terutama sekali unit-unit yang memiliki kewenangan dalam hal pengelolaan keuangan. Tidak tercapainya

tujuan organisasi pada pelaksanaan dimensi akuntabilitas program mungkin saja disebabkan oleh rendahnya SDM pegawai KPU Kabupaten Bengkalis pada unit pengelola keuangan. Pengelola keuangan di Satker KPU Kabupaten Bengkalis belum sepenuhnya dilakukan secara berjenjang untuk transaksi keuangan dan non keuangan, seperti: pegawai sekretariat KPU Kabupaten Bengkalis belum membuat dan menandatangani Pakta Integritas penyelenggara Pemilu.

Pakta integritas merupakan bagian dari kode etik, kode perilaku, sumpah/janji yang harus dipatuhi oleh seluruh unsur penyelenggara Pemilu. Selanjutnya pimpinan Satker KPU Kabupaten Bengkalis belum sepenuhnya melakukan identifikasi kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan tugas yang harus dilakukan, khususnya sertifikasi PBJ. Kemudian pimpinan Satker belum melakukan pemantauan terhadap SPI secara berkelanjutan melalui kegiatan pengelolaan, dan supervisi terkait pelaksanaan tugas BP yang berdampak pada pencatatan BKU tidak memadai. Kompetensi pegawai KPU Kabupaten Bengkalis tidak memadai dalam memahami program yang telah tersusun dalam rencana kerja, sehingga mereka sulit untuk memahami tugas pokok masing-masing. Unit pengelola keuangan juga tidak mempedomani regulasi pengelolaan anggaran secara kompleks, sehingga terjadi kesalahan dalam memakai anggaran yang tersedia.

Indikator ketiga adalah akuntabilitas proses berkaitan dengan masalah prosedur yang digunakan dalam tugas. Akuntabilitas proses dapat digunakan untuk mengukur kesesuaian laporan yang disampaikan KPU Kabupaten Bengkalis terhadap pengelolaan keuangan Pilkada tahun 2020 sesuai dengan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Inspektorat Republik Indonesia menyatakan temuan pada sistem informasi KPU Kabupaten Bengkalis, karena Satker belum memiliki sistem pengendalian yang memadai dalam melakukan pengelolaan SAK dan SIMAK-BMN yang meliputi pengendalian umum (pengamanan, pemisahan tugas, dan kontinuitas pelayanan), pengendalian aplikasi (otorisasi, kelengkapan, akurasi keandalan pemrosesan) khususnya terkait media penyimpanan uang tunai. Dalam pemeriksaan yang dilakukan oleh Inspektorat RI,

Satker belum melakukan review atas capaian kinerja pengelolaan keuangan hibah dan kegiatan tahun 2020. Satker juga belum menerapkan sistem pengendalian yang cukup atas fisik aset khususnya terkait kurangnya pengendalian atas terhadap BP yang pernah membawa brankas ke rumah.

Terakhir akuntabilitas kebijakan berkaitan dengan penyusunan anggaran dan laporan pertanggungjawaban yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Bengkalis dalam mengelola dan menggunakan anggaran untuk kepentingan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Temuan Inspektorat RI atas pemeriksaan anggaran Pilkada tahun 2020 menandakan bahwa laporan pertanggungjawaban keuangan yang disampaikan KPU Kabupaten Bengkalis kepada Inspektorat bermasalah, karena tidak memenuhi syarat dan ketentuan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Pemerintah dan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 179/PMK.05/2021 tentang Sistem Akutansi dan Pelaporan Keuangan Belanja Subsidi dan Belanja Lain-lain, yang mana salah satu komponen pentingnya adalah menyajikan bukti catatan laporan keuangan dengan menyertakan kwitansi pembelian barang yang sah/valid.

Permasalahan pengelolaan keuangan yang ditemukan Inspektorat RI pada KPU Kabupaten Bengkalis ini tentu tidak terjadi begitu saja. Dibalik masalah utama, tentu ada aspek lain yang menjadi penyebabnya. Misalnya saja, koordinasi dan komunikasi antar satuan organisasi pada masing-masing unit kerja di KPU Kabupaten Bengkalis yang tidak berjalan dengan baik, sehingga kerjasama antar pegawai tidak maksimal dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Ketiadaan *Standard Operating Procedure* (SOP) dalam bekerja dan tidak adanya pembagian tugas yang jelas juga bisa menjadi faktor penyebab lemahnya akuntabilitas sektor publik KPU Kabupaten Bengkalis dalam mengelola anggaran Pilkada tahun 2020. Selain itu, lemahnya jaringan internet sebagai sarana pendukung dan sarana komunikasi vertikal/horizontal antara pejabat struktural mungkin juga menjadi faktor penyebab terjadinya masalah dalam proses pengelolaan keuangan di KPU Kabupaten Bengkalis.

Komisi Pemilihan Umum KPU Kabupaten Bengkalis terdiri dari dua komponen yang berbeda, yaitu komisioner dari kalangan independen dan sekretariat dari kalangan PNS. Pembagian tugas komisioner dan sekretariat diatur dalam Peraturan KPU RI Nomor 14 Tahun 2020 Tentang Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum, Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang meliputi: bidang pengelolaan program dan anggaran Pemilu, bidang kepegawaian, bidang perlengkapan dan distribusi barang keperluan Pemilu, bidang pengelolaan keuangan, bidang hukum, bidang hubungan dan partisipasi masyarakat dan bidang kerjasama antar lembaga.

Tujuan pengaturan tugas pokok dan fungsi kedua komponen yang ada dalam tubuh KPU ini, yaitu untuk menjelaskan tugas dan tanggung jawab mereka dalam pelaksanaan kegiatan dari semua unit yang telah ditetapkan dalam regulasi tersebut. Salah satu kewenangan yang dimiliki oleh komisioner dalam pengaturan hubungan kerja adalah menetapkan kebijakan, sedangkan sekretariat memiliki kewenangan untuk melaksanakan kebijakan dan mempertanggung jawabkan kembali ke KPU dalam rapat pleno sebagai forum pengambilan keputusan tertinggi. Pengaturan hubungan kerja dua unsur yang berbeda dalam tubuh KPU ini perlu dijelaskan, karena anggota komisioner berasal dari kalangan independen dan sekretariat dari kalangan PNS (Febriyana, Gana, dan Kase. 2015:40). Hal itu penting dilakukan supaya tidak terjadi kesalahpahaman antara unit-unit yang ada dalam organisasi, sebagaimana yang mungkin terjadi di KPU Kabupaten Bengkalis.

Perbedaan latar belakang antara komisioner dengan sekretariat juga bisa menyebabkan perbedaan interpretasi tugas dan kewenangan yang dapat mengakibatkan terganggunya hubungan kerja dalam kelembagaan, seperti yang terjadi pada KPU Kabupaten Bengkalis. Komisioner selaku pihak independen bisa saja mengintervensi sekretariat dalam proses pelaksanaan kebijakan, sehingga pihak sekretariat merasa kurang nyaman dalam bekerja, sekalipun tugas yang diberikan itu adalah ranah mereka sendiri. Dominasi komisioner dalam menentukan tempat belanja

barang dan jasa mungkin saja membuat pihak sekretariat merasa dalam tekanan, sehingga terjadi gesekan antara mereka dalam kelembagaan. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bengkalis sebagai penyelenggara dibekali dengan jumlah anggaran yang tidak sedikit untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah. Seluruh anggaran yang telah terpakai dan program kerja yang sudah terlaksana harus dilaporkan secara bertanggung jawab oleh KPU Kabupaten Bengkalis kepada pemerintah dan juga masyarakat.

Meskipun pemilihan kepala daerah tahun 2020 telah selesai dilaksanakan dengan baik, namun laporan akuntabilitas pengelolaan keuangan KPU Kabupaten Bengkalis belum terpublikasi dan dinyatakan mengalami permasalahan. Temuan atas pemeriksaan yang dilakukan Inspektorat RI menandakan kinerja KPU Kabupaten Bengkalis masih belum maksimal sebagai penyelenggara Pemilu, khususnya di bidang akuntabilitas keuangan. Menanggapi permasalahan itu, maka peneliti tertarik untuk melakukan kajian lebih dalam tentang bagaimana proses pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan keuangan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bengkalis dalam menyelenggarakan Pilkada tahun 2020 dan apa saja faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya permasalahan dalam proses pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan keuangan KPU Kabupaten Bengkalis pada Pilkada tahun 2020?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian tentang pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan keuangan KPU Kabupaten Bengkalis pada Pilkada tahun 2020 ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui secara komprehensif pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Bengkalis pada Pilkada tahun 2020.
2. Mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya permasalahan dalam proses pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan keuangan KPU Kabupaten Bengkalis pada Pilkada tahun 2020.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan khasanah ilmu pengetahuan terkait dengan kajian ilmu politik, khususnya yang berhubungan dengan Tata Kelola Pemilu. Komisi Pemilihan Umum Indonesia pada dasarnya memiliki tugas dan kewajiban untuk menyelenggarakan Pilkada yang berintegritas dan bermartabat dengan cara mampu mempertanggung jawabkan seluruh rangkaian kegiatan yang dilaksanakan, baik secara teknis maupun administratif, mulai dari tahap persiapan hingga pelaporan kegiatan. Laporan seluruh tahapan Pilkada merupakan tanggung jawab moral dan etika KPU selaku penyelenggara Pemilu yang harus dipublikasikan secara akuntabel. Laporan keuangan KPU diperiksa oleh pihak pengawas yang telah ditugaskan oleh undang-undang. Hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat secara akademis maupun praktis.

1.4.1 Manfaat Akademis

Penelitian ini dapat memberikan manfaat sumbangan pemikiran dan bahan rujukan bagi perkembangan khasanah pengetahuan di bidang ilmu politik, khususnya pada konsentrasi tata kelola pemilu yang berhubungan dengan manajemen pengelolaan keuangan Pemilu dan etika moral politik penyelenggara Pemilu serta sistem pengelolaan organisasi dan birokrasi Pemilu di seluruh daerah Indonesia, terutama Kabupaten Bengkalis Provinsi Riau. Hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi dan masukan untuk peneliti selanjutnya yang ingin mengkaji akuntabilitas pengelolaan keuangan lembaga sektor publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai rekomendasi dan informasi kepada penyelenggara Pemilu maupun pihak terkait untuk melaksanakan prinsip akuntabilitas pengelolaan keuangan yang efektif, efisien dan akuntabel, supaya laporan pertanggungjawaban yang telah disampaikan dapat diterima oleh seluruh pihak, baik pemerintah maupun masyarakat luas.