

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi bidang keuangan negara di Indonesia ditandai dengan pemerintah menerbitkan paket tiga undang-undang bidang keuangan negara yaitu Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara (Bisri, 2013). Ketiga undang-undang tersebut telah memberikan landasan yang kokoh dalam pengelolaan keuangan negara serta diharapkan dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara dalam rangka mewujudkan *good governance* dalam penyelenggaraan negara.

Pasal 58 UU nomor 1 tahun 2004 menegaskan bahwa:

“Dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, presiden selaku kepala pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh”

Menindaklanjuti dan melaksanakan ketentuan UU nomor 1 tahun 2004, terutama pasal terutama pasal 58 tersebut, maka lahirlah Peraturan Pemerintah nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Sistem pengendalian internal (SPI) dalam peraturan pemerintah ini dilandasi pada pemikiran bahwa sistem pengendalian internal melekat sepanjang kegiatan, dipengaruhi oleh sumber daya manusia, serta hanya memberikan keyakinan yang memadai, bukan keyakinan mutlak. Dalam penerapannya, SPI ini harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mempertimbangkan ukuran, kompleksitas, dan sifat dari tugas dan fungsi instansi pemerintah tersebut.

Untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan (PP 60/2008). Artinya, sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) wajib diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat

dan pemerintah daerah tanpa terkecuali. Dengan pengendalian internal, maka diharapkan penyelenggaraan kegiatan pada instansi pemerintah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban, dapat berjalan secara tertib, terkendali, serta efisien dan efektif. Dalam PP 60 tahun 2008 dijelaskan SPIP bertujuan untuk (1) memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, (2) keandalan pelaporan keuangan, (3) pengamanan aset negara, dan (4) ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Selain untuk menjalankan ketentuan perundang-undangan yang mewajibkan penerapan SPIP di instansi pemerintah, keberadaan SPIP ini berkaitan erat dengan kualitas penyelenggaraan keuangan suatu kementerian/lembaga dan pemerintahan daerah, yang salah satu indikatornya adalah opini atas laporan keuangan yang diberikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Opini wajar tanpa pengecualian (WTP) merupakan *basic requirement* untuk mewujudkan *good public governance* (Mardiasmo, 2010). *Good governance* inilah yang menjadi tujuan akhir dari penerapan SPIP.

Salah satu faktor yang menentukan pemberian opini oleh BPK atas laporan keuangan instansi pemerintah adalah kondisi sistem pengendalian internal di instansi. Nilai materialitas temuan pada audit bukan satu-satunya dasar pertimbangan pemeriksa dalam menentukan opini pemeriksaan. Pemeriksa juga harus mempertimbangkan temuan sistem pengendalian internal dan kepatuhan yang berdampak material terhadap laporan keuangan dan berpengaruh terhadap pemberian opini (BPK, 2013). Artinya, jika instansi pemerintah ingin memperoleh opini WTP atas laporan keuangannya, maka instansi tersebut harus mampu mewujudkan sistem pengendalian internal yang efektif dalam penyelenggaraan setiap aktivitasnya. Jika ingin memperbaiki pengelolaan keuangan instansi, maka pemerintah harus memperbaiki terlebih dahulu pondasi pengelolaan keuangannya yaitu SPIP. Dalam pemeriksaan oleh BPK, dilakukan pengujian terlebih dahulu atas pengendalian internal untuk menentukan *scope* pemeriksaan dan sebagai penentu pemberian opini atas penyajian laporan keuangan (Simanjuntak, 2012).

Pengaruh penerapan SPIP pada instansi pemerintah terhadap opini BPK atas laporan keuangannya telah dibuktikan oleh peneliti-peneliti sebelumnya. Sudiarianti *et al.* (2015) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa penerapan SPIP berpengaruh positif pada kualitas laporan keuangan pemerintah kabupaten Tabanan. Semakin tinggi penerapan SPIP dilaksanakan, maka kualitas laporan keuangan yang dihasilkan pemerintah daerah cenderung semakin baik. Hasil ini sejalan dengan penelitian sebelumnya yang menemukan bahwa temuan kelemahan sistem pengendalian internal dan temuan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan berpengaruh negatif terhadap opini audit (Winanti, 2014, dalam Sari *et al.*, 2015).

Dalam penerapan SPIP yang efektif, banyak kendala dan hambatan yang dihadapi oleh instansi pemerintah. Rahmi (2014) dalam Rizaldi dan Yurniwati (2015) menemukan bahwa ketidakefektifan penyelenggaraan SPIP di Kopertis Wilayah X terjadi karena beberapa kendala: a) pimpinan instansi belum menyadari sepenuhnya pentingnya pengendalian internal, b) kurangnya pemahaman pegawai tentang SPIP, c) adanya sikap apatis dari beberapa pegawai dalam penerapan SPI, d) adanya kesalahan-kesalahan yang dilakukan pegawai, e) keputusan dilakukan oleh manusia yang sering berada di bawah tekanan dengan keterbatasan waktu dan informasi sehingga terjadi pengambilan keputusan yang tidak tepat dan pegawai tidak memahami instruksi yang diberikan, f) pimpinan dan manajemen tingkat atas dengan kewenangannya bisa mengabaikan kebijakan dan prosedur yang telah ditetapkan, g) belum disusun dan ditetapkannya aturan perilaku di Kopertis Wilayah X, h) belum ditegakkannya komitmen untuk menegakkan aturan dan disiplin atas pelanggaran, i) kurangnya komitmen untuk penempatan pegawai sesuai dengan kompetensinya, j) pimpinan belum sepenuhnya memahami tugas APIP sebagai *early warning* terhadap efektivitas penyelenggaraan SPIP, dan k) belum berfungsinya secara efektif APIP dalam melakukan tugas pengendalian di Kopertis Wilayah X. Selanjutnya penelitian yang dilakukan Wati (2016) menemukan hambatan dalam penyelenggaraan SPIP khususnya pada unsur lingkungan pengendalian di kabupaten Sijunjung adalah keterbatasan biaya dalam melaksanakan kegiatan sosialisasi SPIP dan dalam pelaksanaan SPIP serta sumber daya manusia yang masih kurang.

Penelitian lain dilakukan oleh Yurniwati dan Rizaldi (2015) memfokuskan pada salah satu dari lima unsur SPIP yaitu lingkungan pengendalian di pemerintah kota Padang Panjang. Pengujian unsur lingkungan pengendalian pada penelitian ini menggunakan tujuh subunsur sebagai ukurannya, yaitu kerangka kerja pengendalian internal COSO yang telah dimodifikasi oleh BPKP. Hasil penelitian menunjukkan kondisi lingkungan pengendalian di kota Padang Panjang berada pada zona kuning (skor rata-rata 2,21 - 3,10). Artinya, lingkungan pengendalian di kota Padang Panjang berada pada kondisi pertengahan. Masih perlu dilakukan perbaikan terhadap kelemahan dan kekurangan yang mengganggu terciptanya lingkungan pengendalian yang sehat di kota Padang Panjang. Kelemahan lingkungan pengendalian di kota Padang Panjang yang paling dominan terlihat pada kepemimpinan dan kebijakan mutasi pegawai. Dari tujuh subunsur yang diteliti, subunsur yang paling berpengaruh dalam membangun lingkungan pengendalian yang positif dan kondusif guna terselenggaranya SPIP adalah subunsur penegakan integritas (40%) dan nilai etika serta kepemimpinan yang kondusif (32%).

Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah menyelenggarakan SPIP sejak tahun 2012 dengan dikeluarkannya peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) nomor 17 tahun 2012 tanggal 14 November 2012 tentang Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah di Lingkungan Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota. Sebagai tindak lanjut dari PKPU nomor 17 ini terutama pasal 4 ayat (4), maka pada tahun 2014 dikeluarkan keputusan Komisi Pemilihan Umum nomor 443/Kpts/KPU/TAHUN 2014 tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Penyelenggaraan Sistem Pengendalian intern Pemerintah di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum.

KPU dalam penyelenggaraan SPIP berpedoman pada pedoman teknis penyelenggaraan SPIP yang telah ditetapkan oleh Kepala BPKP sebagai lembaga pembina penyelenggaraan SPIP, sementara untuk pengawasan internal terhadap SPIP dilakukan oleh Inspektorat Jenderal KPU. Pengawasan terhadap SPIP yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal KPU dilakukan melalui audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya.

Dalam 10 tahun terakhir sejak tahun 2006, KPU RI belum pernah mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian (WTP) dari BPK. Tahun 2006 s/d 2009 KPU memperoleh opini *disclaimer*, dan tahun 2010 s/d 2015 memperoleh opini wajar dengan pengecualian (WDP). Faktor-faktor yang menyebabkan KPU memperoleh opini WDP adalah masalah pengelolaan aset/ barang milik negara (BMN) dan kelemahan dalam pelaksanaan SPIP. Kedua hal ini saling berkaitan, karena salah satu tujuan dari SPIP adalah pengamanan aset negara.

Proses pengamanan aset yang tidak dilaksanakan dengan baik, dapat dilihat dari pertama, setiap tahun selalu menjadi temuan BPK masalah kotak dan bilik suara pemilu, baik itu dalam penatausahaan maupun penyimpanannya. Setelah penyelenggaraan pemilu, kotak dan bilik suara ini cenderung terabaikan sehingga seringkali hilang atau diambil pihak yang tidak bertanggung jawab. Kedua penguasaan aset oleh mantan pejabat di KPU. Peristiwa ini terjadi ketika beberapa anggota KPU yang masa jabatannya sudah habis, tidak mengembalikan aset yang dikuasainya selama menjabat. Berdasarkan pengamatan peneliti, hal ini bisa terjadi karena kurangnya pengawasan dari pejabat berwenang dan menjadi indikator bahwa penerapan SPIP di KPU belum berjalan dengan baik.

KPU Provinsi Sumatera Barat dan 19 KPU kabupaten/kota di Sumatera Barat sebagai bagian dari KPU RI mempunyai tanggung jawab atas opini BPK tersebut. Pada tahun 2014, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (PDTT) atas pelaksanaan anggaran pemilu legislatif dan presiden di KPU Sumatera Barat (KPU Provinsi, KPU kabupaten Pesisir Selatan, dan KPU kota Padang Panjang). Hasilnya, yang dimuat dalam laporan hasil pemeriksaan (LHP) salah satunya menjelaskan bahwa pengendalian internal atas pengelolaan keuangan terkait pelaksanaan anggaran pemilu yang diselenggarakan oleh KPU belum efektif dalam mendeteksi terjadinya ketidakpatuhan atas peraturan perundang-undangan. Berdasarkan fenomena dan latar belakang yang diuraikan di atas, serta karena belum adanya penelitian tentang SPIP yang dilakukan di KPU, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "*Analisis Evaluasi Penyelenggaraan Sistem Pengendalian internal Pemerintah (SPIP) pada Komisi Pemilihan Umum di Sumatera Barat*".

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penyelenggaraan sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) pada KPU di Sumatera Barat?
2. Apa saja hambatan yang dihadapi oleh KPU di Sumatera Barat dalam penyelenggaraan sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP)?
3. Apa saja upaya yang telah dan perlu dilakukan oleh pengambil kebijakan pada KPU di Sumatera Barat agar penyelenggaraan sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) berjalan dengan baik?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mengevaluasi penyelenggaraan kelima unsur sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) pada KPU di Sumatera Barat.
2. Untuk mengetahui dan memahami hambatan yang dihadapi oleh KPU di Sumatera Barat dalam penyelenggaraan sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP).
3. Untuk mengetahui dan memahami upaya yang telah dan perlu dilakukan oleh pengambil kebijakan pada KPU di Sumatera Barat agar penyelenggaraan sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) berjalan dengan baik.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi KPU, penelitian ini bermanfaat untuk mengetahui evaluasi penyelenggaraan sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) pada KPU di Sumatera Barat.

2. Bagi peneliti berikutnya, penelitian ini bermanfaat untuk dijadikan referensi dalam melakukan penelitian selanjutnya khususnya tentang penerapan sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP).
3. Bagi penulis, penelitian ini bermanfaat untuk menambah ilmu dan wawasan tentang sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) serta untuk menyelesaikan pendidikan pada jurusan Magister Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.

