

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Keuangan negara perlu dikelola secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel, oleh sebab itu menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Pengendalian atas kegiatan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan pada peraturan pemerintah tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008 pasal 2 ayat (1).

PP No. 60 Tahun 2008 ini merupakan pelaksanaan amanat dari Pasal 58 Undang-undang (UU) Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyebutkan 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. Teknis pelaksanaan dari SPIP ini menjadi tanggung jawab setiap Instansi Pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Penerapan SPIP ini diharapkan mendorong terciptanya reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintah yang baik, hal ini dikarenakan menurut PP No. 60 Tahun 2008 Tentang SPIP Pasal 1 ayat 1 menjelaskan bahwa SPIP mempunyai 4 (empat) tujuan yang ingin dicapai yaitu (1) Kegiatan yang efektif dan efisien, (2) Laporan keuangan yang dapat diandalkan, (3) Pengamanan aset negara, dan (4) Ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam penjelasan umum PP 60 Tahun 2008 Tentang SPIP juga dijelaskan bahwa dalam penerapannya SPIP melekat sepanjang kegiatan dan dipengaruhi oleh sumber daya manusia, serta hanya memberikan keyakinan yang memadai, bukan keyakinan mutlak. Berdasarkan pemikiran tersebut, dikembangkan unsur Sistem Pengendalian Intern yang berfungsi sebagai pedoman penyelenggaraan dan tolok ukur pengujian efektivitas penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern. Pengembangan unsur Sistem Pengendalian Intern perlu mempertimbangkan aspek biaya-manfaat (*cost and benefit*), sumber daya manusia, kejelasan kriteria pengukuran efektivitas, dan perkembangan teknologi informasi serta dilakukan secara komprehensif dan terintegrasi ke dalam kegiatan dan tindakan di lingkungan pemerintah pusat maupun daerah.

Untuk memperkuat dan menunjang efektivitas penyelenggaraan SPIP, dilakukan pengawasan intern dan pembinaan penyelenggaraan SPIP. Pengawasan intern dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan /Inspektorat Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah) melalui kegiatan audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya. Sedangkan pembinaan penyelenggaraan SPIP dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Pembinaan penyelenggaraan SPIP oleh BPKP bukan berarti BPKP mengambil alih tanggung jawab untuk menyelenggarakan Sistem Pengendalian Intern (SPI) yang dilaksanakan oleh menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota, namun BPKP membantu agar SPI yang dilakukan oleh instansi pemerintah dapat menjadi kuat dan efektif (Hasmah, 2010: 22). Selanjutnya Hasmah menyebutkan pembinaan penyelenggaraan SPIP oleh BPKP meliputi (1) Penyusunan pedoman

teknis penyelenggaraan SPIP, (2) Sosialisasi SPIP, (3) Pendidikan dan pelatihan SPIP, (4) Pembimbingan dan konsultasi SPIP, (5) Peningkatan kompetensi auditor sebagai aparat pengawasan intern pemerintah (APIP).

Hasil- hasil dari usaha pembinaan penyelenggaraan SPIP oleh BPKP di atas berdasarkan informasi dari situs resmi BPKP telah menghasilkan 11 Paket Pedoman Pembinaan Penyelenggaraan SPIP sebagai berikut:

Tabel 1.1
Pedoman Pembinaan Penyelenggaraan SPIP

No	Nama Pedoman	Nomor dan Tanggal Peraturan Kepala BPKP
1	Pedoman Bimbingan Teknis Penyelenggaraan SPIP bagi Fasilitator BPKP	10 Tahun 2013 tanggal 7 Februari 2013
2	Pedoman Pembimbingan dan Konsultasi SPIP	PER-148/K/2012 tanggal 22 Februari 2012
3	Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah	PER-1633/K/JF/2011 tanggal 27 Desember 2011
4	Pedoman Penyusunan Desain Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah	PER-687/K/D4/2012 tanggal 25 Mei 2012
5	Pedoman Pelaksanaan Penilaian Risiko di Lingkungan Instansi Pemerintah	PER-688/K/D4/2012 tanggal 25 Mei 2012
6	Pedoman Pelaksanaan Penyelenggaraan Kegiatan Pengendalian di Lingkungan Instansi Pemerintah	PER-689/K/D4/2012 tanggal 25 Mei 2012
7	Pedoman Pemantauan Perkembangan Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah	PER-690/K/D4/2012 tanggal 25 Mei 2012
8	Pedoman Monitoring Perbaikan Sistem Pengendalian Intern di Lingkungan Instansi Pemerintah Tahun 2011	PER-852/K/2011 tanggal 18 Juli 2011
9	Petunjuk Teknis Pemetaan dan Perbaikan Sistem Pengendalian Intern Instansi Pemerintah Tahun Anggaran 2011	PER-853/K/2011 tanggal 18 Juli 2011
10	Pedoman Pemetaan Terhadap Penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) di Lingkungan Instansi Pemerintah	PER-500/K/2010 tanggal 13 Juli 2010

11	Pedoman Teknis Penyelenggaraan SPIP (26 Buku)	PER-1326/K/2009 tanggal 7 Desember 2009
----	---	---

Selain dari itu hasil lain yang telah dicapai adalah terselenggaranya sosialisasi SPIP bagi 61 Kementerian/Lembaga dan 392 Pemerintah Daerah sampai tahun 2013, terselenggaranya pendidikan dan pelatihan SPIP bagi 7213 peserta diklat dari Kementerian/Lembaga dan 7577 peserta diklat dari Pemerintah Daerah sampai tahun 2013 serta terselenggaranya konsultasi dan bimbingan teknis penyelenggaraan SPIP bagi Instansi Pemerintah Pusat dan Pemda dengan rincian (a) terselenggaranya kegiatan Pemetaan/*Diagnostic Assessment* dimana mulai dari tahun 2010 s.d. 2012 telah dilaksanakan pemetaan/*Diagnostic Assessment* SPIP terhadap 22 Kementerian/Lembaga dan 237 Pemerintah Daerah, (b) terselenggaranya bimbingan teknis dalam bentuk penerbitan Peraturan Menteri/Lembaga/Kepala Daerah (Perkada) Terkait Penyelenggaraan SPIP bagi Instansi Pemerintah bagi 86 K/L dan 524 Perkada, (c) terselenggaranya pembinaan untuk penyusunan Dokumen Desain Penyelenggaraan SPIP berupa Desain Penyelenggaraan SPIP pada Instansi Pemerintah, Rencana Tindak Pengendalian pada Instansi Pemerintah, Rencana Tindak Pengendalian pada Instansi Pemerintah, Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan SPIP pada Instansi Pemerintah.

Untuk pembinaan kompetensi Auditor selama tahun 2012 adalah terlaksananya Seminar dan *Workshop* bagi Pimpinan APIP di yang diikuti oleh 103 peserta sedangkan *workshop* diikuti oleh 202 peserta yang terdiri dari para Inspektur Provinsi, Kabupaten dan Kota dari seluruh Indonesia, terlaksananya Bimbingan Teknis Peningkatan Kapabilitas APIP menuju Level 2 (infrastruktur)

di Denpasar serta terlaksananya Diklat Peningkatan Kapasitas Fasilitator SPIP bagi Inspektorat Pemerintah se Provinsi Jawa Tengah di Magelang.

Dengan terselenggaranya pembinaan penyelenggaraan SPIP oleh BPKP di atas diharapkan semua instansi pemerintah pusat dan pemerintah mempunyai arah yang jelas dan penyelenggaraan SPIP sehingga tujuan SPIP dapat tercapai.

Banyak peneliti telah melakukan penelitian untuk mengetahui apakah instansi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah telah menyelenggarakan SPIP diantaranya oleh Laila (2010) yang berusaha untuk mengetahui penyelenggaraan SPIP pada dua Pemerintah Daerah (Pemda) di Sumatera Barat. Hasil dari penelitian menunjukkan penerapan SPIP di kedua Pemda tersebut sama-sama berada dalam level sedang, sedangkan untuk pencapaian tujuan SPIP masih rendah dan secara keseluruhan dari hasil penelitian mengimplikasikan bahwa penerapan SPIP pada kedua daerah berada dalam tahapan pelaksanaan SPIP yang sama.

Peneliti lain yang juga pernah melakukan penelitian terhadap efektifitas penyelenggaraan SPIP adalah Pratiwi (2012) dan Rahmi (2014) yang mencoba meneliti tentang penerapan sistem pengendalian intern pemerintah dengan menguji kelima unsur SPIP. Hasil penelitian Pratiwi menemukan penerapan SPIP pada Kabupaten Bungo berada pada level sedang dan hasil penelitian Rahmi menemukan penerapan SPIP pada Kopertis wilayah X berada pada level kurang.

Anindita (2012) juga telah melakukan penelitian mengenai Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kota Pekanbaru. Hasil penelitian Anindita menemukan SPIP tidak berpengaruh terhadap pengelolaan keuangan pemerintah Kota Pekanbaru Tahun 2012.

Pemerintah Kota Bukittinggi telah menyelenggarakan SPIP sejak tahun 2010 dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota Bukittinggi No 18 Tahun 2010 tanggal 23 Desember 2010 tentang Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah di Lingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi. Ruang lingkup penerapan SPIP dalam Peraturan Walikota No 18 tahun 2010 tersebut meliputi seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kota Bukittinggi yang dikoordinasikan oleh sekretaris Daerah Kota Bukittinggi dengan *leading sector* dari penyelenggaraan SPIP ini adalah Inspektorat Kota Bukittinggi dan Badan Kepegawaian Daerah Kota Bukittinggi.

Pemerintah Kota Bukittinggi dalam penyelenggaraan SPIP berpedoman pada pedoman teknis penyelenggaraan SPIP yang telah ditetapkan oleh Kepala BPKP sebagai lembaga pembina penyelenggaraan SPIP sementara untuk pengawasannya intern terhadap SPIP dilakukan oleh Inspektorat Kota Bukittinggi. Pengawasan terhadap SPIP yang dilakukan oleh Inspektorat Kota Bukittinggi dilakukan melalui audit, reviu, evaluasi dan pemantauan.

Laporan Keuangan Pemerintah Kota Bukittinggi berturut-turut sejak tahun 2013 dan 2014 diberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. Opini ini lebih baik jika dibandingkan untuk tahun-tahun sebelumnya yaitu tahun 2010, 2011 dan 2012 yang memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP).

1.2. Perumusan Masalah

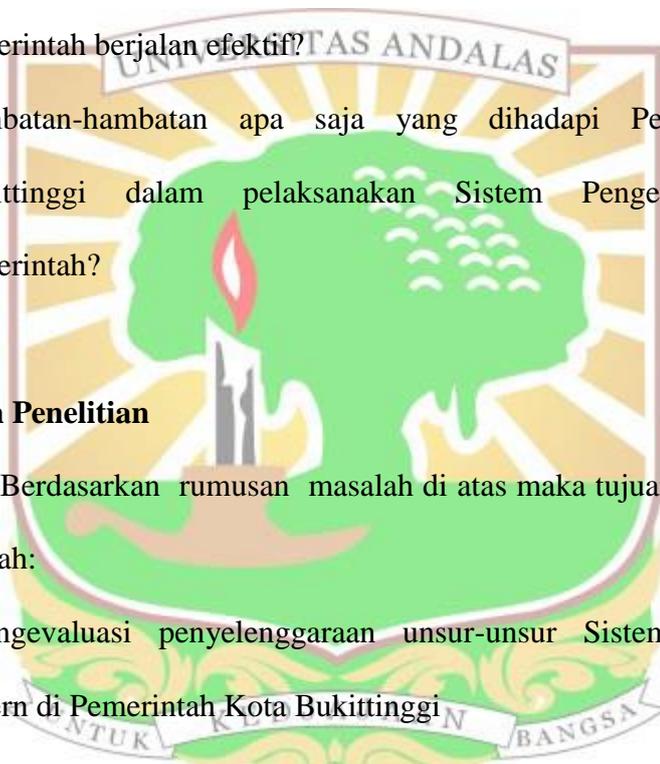
Berdasarkan uraian diatas masalah yang dapat diidentifikasi dan dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah di lingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi?
2. Upaya-upaya apa saja yang telah dilaksanakan Pemerintah Kota Bukittinggi agar penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah berjalan efektif?
3. Hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi Pemerintah Kota Bukittinggi dalam melaksanakan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah?

1.3. Tujuan Penelitian

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

1. Mengevaluasi penyelenggaraan unsur-unsur Sistem Pengendalian Intern di Pemerintah Kota Bukittinggi
2. Memahami dan membahas upaya-upaya apa yang telah dilaksanakan Pemerintah Kota Bukittinggi agar penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah berjalan efektif
3. Memahami dan membahas hambatan-hambatan apa yang dihadapi Pemerintah Kota Bukittinggi dalam melaksanakan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.



1.4. Manfaat Penelitian

Dengan tercapainya tujuan penelitian seperti dinyatakan di atas, tentunya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Bagi Pemerintah Kota Bukittinggi penelitian ini bermanfaat untuk mengetahui efektifitas penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah di lingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi
2. Bagi peneliti penelitian ini bermanfaat untuk dijadikan referensi dalam melakukan penelitian selanjutnya tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah
3. Bagi penulis berguna untuk menambah ilmu dan wawasan tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah serta untuk menyelesaikan pendidikan pada jurusan Magister Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan hasil penelitian ini dibagi dalam lima bab seperti berikut:

Bab Pertama merupakan Bab Pendahuluan, yang akan menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

Selanjutnya pada Bab Kedua berupa Landasan Teori. Pada bab ini diuraikan tentang landasan teori yang mendasari sistem pengendalian intern pemerintah. Pembahasan dimulai dari penjelasan mengenai teori *Stakeholder*,

pengertian sistem pengendalian intern, fungsi sistem pengendalian intern, tujuan sistem pengendalian intern, pengertian sistem pengendalian intern pemerintah, dasar hukum sistem pengendalian intern pemerintah, unsur-unsur sistem pengendalian intern pemerintah, tahapan penyelenggaraan sistem pengendalian intern pemerintah, efektifitas sistem pengendalian intern pemerintah serta review penelitian terdahulu tentang penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah di Indonesia.

Pada Bab Ketiga menguraikan Metode Penelitian yang meliputi desain penelitian, operasional variabel, sumber data penelitian, teknik pengumpulan data, skala pengukuran serta metode analisis data.

Seterusnya Bab Keempat menguraikan Hasil Penelitian dan Pembahasan yang dimulai dari uraian tentang profil Kota Bukittinggi dan selanjutnya mengenai hasil analisis terhadap efektifitas penyelenggaraan sistem pengendalian intern pemerintah di lingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi, upaya-upaya yang dilakukan pemerintah Kota Bukittinggi agar penyelenggaraan SPIP berjalan efektif serta hambatan-hambatan yang dihadapi pemerintah Kota Bukittinggi dalam penyelenggaraan SPIP.

Penulisan penelitian ini diakhiri dengan Bab Lima sebagai Bab Penutup, yang memuat kesimpulan hasil penelitian, implikasi penelitian, keterbatasan penelitian dan saran yang dapat untuk penelitian berikutnya terkait dengan sistem pengendalian intern pemerintah.