

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Untuk menyelenggarakan suatu pemilu yang berintegritas diperlukan suatu tata kelola pemilu yang berkualitas. Indonesia sudah memiliki catatan panjang dalam tata kelola pemilu yang konstitusional. Tata kelola pemilu terdiri dari kelembagaan pemilu, proses pemilu, sistem pemilu, manajemen pemilu dan juga sistem penegakan hukum pemilu. Kelembagaan pemilu adalah aspek utama yang harus memiliki pengetahuan, profesionalitas, dan pemahaman untuk memperkuat tata kelola pemilu sehingga dapat menyelenggarakan pemilu yang dinamis dan kompleks. Ramlan Subakti mengategorikan empat parameter Pemilu berintegritas yaitu jujur (*fairness*), transparan (*Transparency*), akurat (*accuracy*), dan akuntabel (*accountabel*) (Nugroho et al., 2019). Aspek Akuntabel merupakan salah satu bentuk cara legitimasi penyelenggara pemilu dan mencegah potensi penyelewengan anggaran Pemilu. Akuntabel atau Tanggung gugat juga merupakan salah satu prinsip dalam terwujudnya *Good Governance*.¹ Suatu penyelenggaraan negara yang mengimplementasikan *Good Governance* berarti penyelenggaraan negara tersebut mendasarkan diri pada prinsip-prinsip partisipasi, pemerintahan berdasarkan hukum, transparansi,

¹ LAN (2000) mendefinisikan *Good Governance* sebagai penyelenggaraan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat.

responsifitas, orientasi konsensus, keadilan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, visi strategis dan saling keterkaitan (Ruspina, 2013)

Dalam rangka mewujudkan *Good Governance*, maka diperlukan pengawasan secara eksternal dan internal pada seluruh penyelenggara pemerintahan baik ditingkat pusat maupun daerah. Salah satu bentuk pengawasan internal adalah dengan penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008. Menurut PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, pengawasan intern merupakan seluruh proses kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Tujuan dari Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Menurut PP Nomor 60 Tahun 2008 yaitu (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 peraturanperundang-undangan.

Penerapan Sistem Pengendalian Inten Pemerintah (SPIP) sangat berkaitan dengan kualitas penyelenggaraan Keuangan dalam instansi pemerintahan. Salah satu indikator dalam penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah adalah pemberian Opini Wajar Tanpa Pengecualian oleh

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan suatu Instansi Pemerintah. Opini wajar tanpa pengecualian (WTP)² merupakan *basic requirement* untuk mewujudkan *good public governance* (Mardiasmo dalam Suhelman, 2017). 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. (Suhelman, 2017)

Pada Tanggal 29 Mei 2019, BPK RI melaporkan Hasil dari Pemeriksaan Laporan Keuangan Tahunan untuk Tahun 2018 pada 87 Kementerian Lembaga di seluruh Indonesia, dari hasil pemeriksaan diketahui ada 81 Kementerian Lembaga dan 1 Bendahara Umum Negara yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), 4 Kementerian lembaga memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), serta 1 Kementerian Lembaga yang mendapatkan opini Tidak Memberikan Pendapat. Diketahui dari 4 Kementerian Lembaga yang mendapatkan opini Wajar dengan Pengecualian salah satunya adalah KPU RI³. KPU RI sendiri hanya satu kali memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) pada

² Menurut UU nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara bahwa Opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern. Terdapat 4 (empat) jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yakni opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*), opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), opini tidak wajar (*adversed opinion*), dan pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).

³ Sumber: Situs berita Online Suara.com pada tanggal 29 Mei 2019 dengan judul “Laporan Keuangan Dapat Predikat WDP, Ini Kata Ketua KPU

Laporan Keuangan Tahunan dalam 3 Tahun terakhir, yaitu untuk Laporan Keuangan Tahunan pada Tahun 2017. Hal ini menjadi catatan penting bagi KPU sebagai penyelenggara pemerintah yang telah menerapkan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah 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. Bahkan, 2 tahun setelah PKPU Nomor 17 Tahun 2012 terbit, 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.

Dalam menyelenggarakan SPIP KPU berpedoman sesuai dengan Pedoman teknis yang telah ditetapkan BPKP sebagai lembaga Pembina SPIP. Sedangkan, untuk pengawasan Internal dilakukan oleh Inspektorat Jenderal KPU RI dalam bentuk audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya. Diketahui bahwa faktor-faktor yang menyebabkan KPU memperoleh opini WDP adalah masalah pengelolaan aset/ barang milik negara (BMN) dan kelemahan dalam pelaksanaan SPIP (Suhelman:2017). KPU Provinsi Jambi sebagai bagian dari salah satu satker KPU RI ikut turut serta dalam kegiatan mendukung pemberian Opini BPK atas Laporan Keuangan KPU RI. KPU Provinsi Jambi dengan 11 Kabupaten

Kota beberapa kali mendapatkan catatan temuan dalam pemeriksaan keuangan baik oleh BPK dan juga Inspektorat KPU RI dan yang terparah adalah Kasus Korupsi oleh pegawai sekretariat KPU kota Jambi.

Hal ini yang menjadikan penerapan Sistem Pengendalian Internal merupakan topik yang penting yang banyak dikaji, kebanyakan peneliti yang mengkaji pada locus kajian organisasi publik (Kemal Hidayah dan Rustan A:2015, Dyna Lusi Susanti:2016, Yasmin:2018, Fitrianty Paneo dkk:2017, Vivi Eriani:2018) sebagian besar memandang sisi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah pada Kualitas pelaporan keuangan pemerintah, Kinerja Instansi Pemerintah, Kompetensi sumber daya manusia, Peran Inspektorat pada SPIP, Pendelegasian wewenang dan tanggungjawab serta Komitmen Pimpinan. Sedangkan, Topik tentang Analisis Sistem Pengendalian Internal Pemerintah pada KPU masih sangat terbatas seperti dilakukan oleh Suhelman (2017) yang menemukan salah satu dari lima unsur SPIP yang masih kurang memadai adalah unsur penilaian risiko. Bahkan, didalam Buku Tata Kelola Pemilu yang diterbitkan oleh KPU (2019) hanya sedikit pembahasan tentang Pengendalian Internal, dan itupun hanya membahas bagaimana pengendalian internal antara KPU dengan badan *Adhock* yang dibentuk oleh KPU yaitu PPK dan PPS. Padahal Sistem Pengendalian Internal Pemerintah dipandang penting dalam menjaga keamanan aset, ketelitian, kebenaran data, mendorong efisiensi, mematuhi Kebijakan Manajemen dalam suatu organisasi publik seperti KPU. Selain itu, kajian dari perspektif kebijakan atau perspektif ilmu politik hanya

sedikit dilakukan, sehingga penelitian ini dianggap penting. Sementara secara praktik dalam proses pengendalian SPIP masih terdapat berbagai kelemahan pada organisasi penyelenggara pemilu, oleh sebab itu penting untuk mencari solusi untuk penerapan SPIP ini.

Berdasarkan fenomena dan latar belakang yang diuraikan di atas, disertai masih sedikitnya penelitian tentang Penerapan SPIP yang dilakukan di KPU terutama KPU di Wilayah Provinsi Jambi membuat Penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang topik tersebut.

1.2. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2011, lembaga penyelenggara pemilu terdiri dari KPU, Bawaslu dan DKPP. KPU merupakan penyelenggaraan Pemilu yang mempunyai prinsip : (1) Mandiri, (2) Jujur, (3) Adil, (4) Akuntabel, (5) Berkepastian Hukum, (6) Tertib, (7) Terbuka, (8) Proporsional, (9) Profesional, (10) Efektif, (11) Efisien, (12) Kepentingan Umum, (13) Aksesibilitas. Dalam melaksanakan prinsip Akuntabel, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak:

- a. menjelaskan keputusan yang diambil berdasarkan peraturan perundang-undangan, tata tertib dan prosedur yang ditetapkan;
- b. menjelaskan kepada publik apabila terjadi penyimpangan dalam proses kerja Lembaga Penyelenggara Pemilu serta upaya perbaikannya;
- c. menjelaskan alasan setiap penggunaan kewenangan publik;

- d. memberikan penjelasan terhadap pertanyaan yang diajukan mengenai keputusan yang telah diambil terkait proses Pemilu;
- e. bekerja dengan tanggung jawab dan dapat dipertanggungjawabkan.

Salah satu bentuk pertanggungjawaban KPU sebagai penyelenggaraan pemilu adalah memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK RI atas Laporan Keuangan Tahunan. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah adalah salah satu bentuk cara yang efektif untuk mewujudkan hal tersebut. Menurut M. Ardianto (2015), Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dilakukan pengawasan intern dan pembinaan penyelenggaraan SPIP yang dilakukan oleh Inspektorat. Peran Inspektorat dibutuhkan agar penyelenggaraan kinerja instansi pemerintah berjalan sebagaimana mestinya. Walaupun, SPIP sudah mulai dilaksanakan oleh KPU sejak Tahun 2012 melalui terbitnya Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2012, akan tetapi pada kenyataannya KPU sulit untuk memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atas penyajian Laporan Keuangannya.

KPU Provinsi Jambi sebagai salah satu satker dari KPU RI yang memiliki 11 Kabupaten Kota juga tidak luput dari temuan hasil pemeriksaan oleh BPK RI dan Inspektorat KPU RI. Pada tahun 2014, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (PDTT) atas pelaksanaan anggaran pemilu legislatif dan presiden di KPU Provinsi Jambi dan 2 sampel dari 2 KPU Kabupaten/Kota dalam Provinsi Jambi yaitu KPU Kota Jambi dan KPU Kabupaten Bungo. Hasil Pemeriksaan PDTT oleh BPK RI tersebut diperoleh adanya temuan Kasus korupsi anggaran

pemilu yang terjadi di wilayah kerja KPU Provinsi Jambi diantaranya kasus korupsi di KPU Kota Jambi oleh Bendahara KPU Kota Jambi Tahun Anggaran 2013 untuk Anggaran Pemilu 2014 yang merugikan negara sebesar Rp.250.612.000,-⁴. Padahal sebelumnya, terdapat korupsi dana hibah Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Jambi Tahun 2013 yang dilakukan oleh Sekretaris KPU Kota Jambi selaku Kuasa Pengguna Anggaran dan Pejabat pembuat Komitmen yaitu dengan penggelembungan (*Mark up*) dana Kegiatan Pemeriksaan kesehatan Calon Walikota dan Wakil Walikota Jambi.⁵ Kasus Korupsi diatas mengindikasikan bahwa pengendalian internal atas pengelolaan keuangan terkait pelaksanaan anggaran pemilu yang diselenggarakan oleh KPU belum efektif dalam mendeteksi terjadinya ketidakpatuhan atas peraturan perundang-undangan.

Sepanjang Tahun 2015 s.d. 2020, KPU Provinsi Jambi dan KPU Kabupaten/Kota dalam provinsi Jambi beberapa kali mendapatkan beberapa temuan pada pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK, BPKP, dan Inspektorat KPU RI. Akan tetapi, temuan tersebut masih dapat ditindaklanjuti dengan

⁴ Korupsi ini dilakukan oleh Bendahara Pengeluaran KPU Kota Jambi a.n. Abdul Syukur. Saat ini yang bersangkutan telah menjalani proses persidangan dengan putusan No. 26/Pidsus-TPK/2015/PN.Jmb Tanggal 9 November 2015 dengan putusan hukuman kurungan selama 3 Tahun, denda Rp 50.000.000,- atau diganti dengan denda kurungan selama 2 bulan dan membayar uang pengganti sebesar Rp 250.612.000 dalam waktu 1 bulan sejak putusan pengadilan ikrah, apabila tidak dibayar maka aset yang bersangkutan disita untuk dilelang, dan apabila aset yang bersangkutan tidak cukup membayar uang pengganti tersebut, diganti dengan hukuman penjara selama 1 Tahun

⁵ Sumber artikel online www.jambiupdate.co.id tanggal 30 September 2015 dengan judul “Jaksa penuntut umum Kejari Jambi tuntutan mantan sekretaris KPU Kota Jambi 15 Tahun penjara” <http://www.jambiupdate.co/artikel-jaksa-penuntut-umum-kejari-jambi-tuntut-mantan-sekretaris-kpu-kota-jambi-15-tahun-penjara.html>

baik oleh KPU Provinsi Jambi dan KPU Kabupaten/Kota. Hal ini menjadi pertanyaan penelitian bagaimana penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) serta mengidentifikasi penerapan SPIP pada praktek penyelenggara pemilu oleh KPU di wilayah Provinsi Jambi dan KPU Kabupaten/Kota dalam Provinsi Jambi ?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Dari uraian latar belakang dan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisa penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) KPU Provinsi Jambi dan KPU Kabupaten dalam Provinsi Jambi. Dengan menganalisa penerapan SPIP, penelitian ini diharapkan dapat melihat bagaimana penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) KPU Provinsi Jambi dan KPU Kabupaten dalam Provinsi Jambi. Selain menganalisa penerapan SPIP, penelitian ini diharapkan dapat mengidentifikasi penerapan SPIP melalui praktek penyelenggaraan pemilu yang dilakukan oleh KPU Provinsi Jambi dan KPU Kabupaten/Kota dalam Provinsi Jambi.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pengembangan pengetahuan baru tentang bagaimana penerapan

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang memadai terutama dalam memaksimalkan unsur-unsur pengendalian internal agar tujuan organisasi tercapai.

2. Penelitian ini dapat bermanfaat untuk dijadikan referensi dan kajian dalam penelitian sejenisnya khususnya tentang penerapan sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) pada instansi pemerintah.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Memberikan sumbang pikiran kepada KPU tentang gambaran usaha KPU Provinsi Jambi dalam menerapkan unsur Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang memadai
2. Mengidentifikasi hambatan dan implikasi penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) di KPU Provinsi Jambi, sehingga dapat menjadi sarana perbaikan atas permasalahan penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) di KPU.

