

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sejak tahun 2004, Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan mendapat opini *disclaimer* atau tidak memberikan pendapat. Opini *disclaimer* dan *adverse* atau tidak wajar juga terjadi pada sebagian Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga (LKKL) dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Bahkan kondisinya semakin memburuk pada tahun 2009 ini. Salah satu faktor penyebab yang umumnya ditemui pada setiap laporan tersebut adalah masih lemahnya sistem pengendalian internal yang ada di instansi pemerintah pusat dan daerah yang bersangkutan.

Meningkatnya tuntutan publik terhadap akuntabilitas pemerintah mensyaratkan adanya pelaporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah yang terjamin keandalannya. Hal tersebut hanya dapat dicapai dengan adanya sistem pengendalian internal yang dapat memberikan keyakinan yang memadai atas keseluruhan proses akuntabilitas. Untuk melaksanakannya, pemerintah dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah pasal 33 ayat (1) menegaskan bahwa untuk meningkatkan keandalan laporan keuangan dan kinerja sebagaimana diatur dalam PP ini, setiap entitas pelaporan dan akuntansi wajib menyelenggarakan sistem pengendalian internal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait. Hal itu sejalan dengan tujuan pengendalian internal seperti yang dinyatakan oleh *The Committee of Sponsoring Organization of the Treadway*

Commission (COSO, 1992) bahwa pengendalian internal adalah suatu proses yang dilakukan oleh pimpinan, manajemen, dan personil lainnya dalam suatu entitas yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai berkaitan dengan pencapaian efektifitas dan efisiensi operasi, keandalan pelaporan keuangan, serta ketaatan pada peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Kerangka pengendalian internal menurut COSO terdiri dari lima unsur, yaitu lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, sistem informasi dan komunikasi, serta pemantauan. Kerangka sistem pengendalian internal COSO tersebut telah diadopsi oleh beberapa lembaga audit sektor publik seperti *United States Government Accountability Office* (US GAO) pada tahun 1999 dan *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) pada tahun 2004.

Dalam PP Nomor 8 Tahun 2006 menyebutkan juga bahwa laporan keuangan tahunan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah/satuan kerja perangkat daerah harus disertai dengan pernyataan tanggung jawab. Pernyataan tanggung jawab dimaksud, memuat pernyataan bahwa pengelolaan APBN/APBD telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian internal yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP).

Berdasarkan amanat pasal 58 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, pemerintah mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian internal di lingkungan pemerintahan. Sistem pengendalian internal tersebut ditetapkan dalam bentuk peraturan

pemerintah sebagai pedoman penyelenggaraan pengendalian internal bagi seluruh instansi pemerintah. Akhirnya pada tanggal 28 Agustus 2008 diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah yang menggunakan kerangka lima unsur pengendalian seperti yang diperkenalkan oleh COSO.

Sebelum diterapkan sistem pengendalian internal tersebut perlu dipahami oleh seluruh penyelenggara negara kemudian diperlukan pemenuhan unsur-unsur pengendaliannya agar dalam pelaksanaannya lebih mudah. Bagaimana kualitas implementasi instansi pemerintah dan pemahaman tingkat kepentingan atas unsur-unsur pengendalian dimaksud belum dapat diketahui karena belum adanya penelitian mengenai hal tersebut. Oleh karena itu, dipandang perlu untuk melakukan penelitian atas implementasi sistem pengendalian internal pemerintah dengan judul *Analisis Kualitas Pengendalian Keuangan pada Instansi Pemerintah* yang merupakan suatu studi kasus pada Instansi X, agar dapat diambil langkah-langkah yang tepat dalam implementasi lebih lanjut sistem pengendalian internal pemerintah.

Implementasi sistem pengendalian internal yang akan diteliti difokuskan pada implementasi kegiatan pengendalian dengan tujuan keuangan dibandingkan dengan yang seharusnya atau tingkat kepentingannya. Namun hal ini tidak berarti bahwa unsur pengendalian lainnya tidak penting. Fokus pada kegiatan pengendalian keuangan didasarkan pada kontribusi langsungnya terhadap pelaporan keuangan instansi dan kegiatan pengendalian bukan merupakan unsur pengendalian yang sama sekali baru jika menggunakan kerangka sistem

pengendalian internal yang baru karena dalam kerangka sistem pengendalian internal yang lama lebih banyak berupa kegiatan pengendalian walaupun ada perbedaan dalam filosofi pengendalian dan penekanan atributnya.

Penelitian ini relevan karena PP 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah relatif baru yang masih membutuhkan banyak pemahaman dan implementasi mengingat adanya perbedaan kerangka antara sistem pengendalian internal yang telah diterapkan terlebih dahulu di instansi pemerintah dengan kerangka yang digunakan dalam peraturan pemerintah tersebut. Sistem pengendalian internal dengan kerangka delapan unsur yang sudah diterapkan masih dapat dijalankan dengan penyesuaian-penyesuaian menjadi seperti yang diharapkan dalam kerangka sistem pengendalian internal yang baru.

1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas dapat disimpulkan ada dua hal utama yang menjadi masalah penelitian sebagai berikut:

- (1) Bagaimana kualitas implementasi pengendalian keuangan pada Instansi X?
- (2) Bagaimana tingkat kepentingan atas unsur-unsur pengendalian keuangan berdasarkan persepsi pegawai?
- (3) Seberapa besar gap antara kualitas implementasi dengan tingkat kepentingan pengendalian keuangan?
- (4) Strategi apa yang dapat diterapkan untuk meningkatkan implementasi terhadap pengendalian keuangan?

1.3. Maksud dan Tujuan Penyusunan Karya Akhir

Penelitian ini bermaksud untuk mengetahui kualitas implementasi dibandingkan dengan tingkat kepentingan dari kegiatan pengendalian keuangan suatu sistem pengendalian internal pemerintah dan bertujuan memberikan rekomendasi strategi untuk meningkatkan implementasi terhadap pengendalian keuangan pada instansi pemerintah.

1.4. Manfaat dan Kegunaan Karya Akhir

Manfaat dari penulisan karya akhir ini adalah untuk memberikan masukan kepada instansi pemerintah mengenai strategi implementasi pengendalian keuangan, sedangkan kegunaan dari penulisan karya akhir ini adalah:

- (1) Aspek teoritis (keilmuan), penelitian ini diharapkan dapat menjadi suatu contoh yang menggambarkan implementasi kegiatan pengendalian keuangan sistem pengendalian internal di instansi pemerintah.
- (2) Aspek praktis (guna laksana), penelitian ini diharapkan dapat membantu mendorong implementasi kegiatan pengendalian keuangan sistem pengendalian internal pemerintah. Selanjutnya, penelitian ini juga akan memberikan rekomendasi kepada instansi pemerintah untuk meningkatkan implementasi kegiatan pengendalian keuangan sistem pengendalian internal pemerintah.

1.5. Sistematika Penulisan

Karya akhir ini terdiri dari enam bab, masing-masing akan mengulas pokok permasalahan dari topik yang bersifat umum menuju permasalahan yang lebih khusus. Pada bagian akhir, akan disajikan kesimpulan dan rekomendasi berdasarkan gambaran yang diperoleh mengenai tingkat kepentingan dan implementasi pengendalian keuangan pada instansi X tahun 2009. Secara garis besar, sistematika penulisan karya akhir ini diuraikan di bawah ini.

Bab pendahuluan menguraikan tentang latar belakang penulisan karya akhir ini dan rumusan masalah yang akan dijawab dalam pembahasan selanjutnya, serta maksud dan tujuan penulisan karya akhir, kemudian diuraikan manfaat dan kegunaan karya akhir ini berikut sistematika penulisannya.

Bab deskripsi instansi menguraikan mengenai sejarah singkat dari Instansi X, visi dan misinya, serta tugas dan fungsi instansi X, selanjutnya diuraikan kapasitas sumber daya manusia, dan kebijakan untuk implementasi sistem pengendalian internal pemerintah.

Bab kajian pustaka, kerangka pemikiran, dan hipotesis menguraikan mengenai tinjauan pustaka yang berisi teori-teori serta konsep-konsep sistem pengendalian internal, sebagai landasan utama dalam melakukan analisis dan pembahasan masalah. Kemudian diuraikan kerangka pemikiran serta perumusan hipotesis

Bab metodologi penelitian membahas metodologi yang digunakan penulis untuk untuk menilai dan menganalisis tingkat kepentingan dan implementasi pengendalian keuangan dari sistem pengendalian internal pada instansi X.

Metodologi yang diuraikan dalam bab ini meliputi: objek penelitian, metode penelitian, populasi dan sampel, operasionalisasi variabel, metode pengumpulan data, dan metode analisis data.

Bab hasil dan analisis membahas kualitas pengendalian keuangan dari sistem pengendalian internal pada instansi X pada tahun 2009 yang dilihat dari tingkat kepentingan dan kualitas implementasinya. Selanjutnya, dalam upaya mendorong implementasi sistem pengendalian internal tersebut, akan dibahas pula peta strategi implementasi sistem pengendalian internal.

Bab kesimpulan dan rekomendasi berupaya menyimpulkan hasil penelitian sesuai dengan tujuan penelitian yang dicapai. Berdasarkan analisis pembahasan, penulis memberikan masukan kepada instansi X untuk meningkatkan implementasi pengendalian keuangannya.