

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia memiliki berbagai perangkat hukum yang mengatur penyelenggaraan prinsip *good governance*. Serangkaian regulasi tersebut mengamanatkan kepada Pemerintah untuk mengendalikan langsung penyelenggaraan tata kelola Pemerintahan. Dalam tata kelola pemerintahan yang baik diwujudkan dengan sistem pengendalian yang fleksibel dan dinamis yang menyatu dengan alur penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, di Indonesia sistem pengendalian disebut dengan sistem pengendalian intern Pemerintah (SPIP). Dalam perkembangannya SPIP di Indonesia mempunyai kendala-kendala baik dari segi pemahaman dan penerapannya sendiri.

Pelaksanaan SPIP di Kota Padang Panjang sudah dimulai dengan baik, hal ini dibuktikan dengan terbitnya Peraturan Walikota Padang Panjang nomor : 68 tahun 2009 tentang penyelenggaraan SPIP di Pemerintah Kota Padang Panjang dan surat keputusan Walikota Padang Panjang nomor : 900/380/Wako-PP/2012 tentang pembentukan satuan tugas implementasi sistem pengendalian intern Pemerintah Kota Padang Panjang. Peraturan Walikota tersebut menjadi payung hukum dalam pelaksanaan SPIP di Pemerintahan Kota Padang Panjang. Kemudian dengan dimulainya tahap pemetaan, yang diawali dengan pemahaman serta dengan

diwujudkan nya pembangunan sebuah lingkungan pengendalian pada setiap instansi Pemerintah di Kota Padang Panjang.

Dengan ditetapkannya satuan tugas pada setiap SKPD yang secara sistematis bertanggung jawab dalam penerapan SPIP secara utuh pada instansinya. Satuan tugas ini kemudian diberi pelatihan dan sosialisasi sebagai langkah awal pemahaman dan pematangan penyelenggaraan SPIP yang dibimbing langsung oleh BPKP perwakilan Sumatera Barat di Padang. Akan tetapi seiring dengan hal tersebut terdapat beberapa kendala yang dihadapi setiap SKPD dalam proses penerapan SPIP yang efektif dan efisien, kurangnya sarana dan prasarana, sumber daya manusia serta beragamnya penafsiran dari berbagai pegawai tentang SPIP itu sendiri masih menjadi kendala klasik yang dapat menghalangi pencapaian tujuan, kendala yang mendasar yang menjadi perhatian peneliti yaitu dalam mengubah pola pikir para pegawai di lingkungan pemerintahan secara keseluruhan yaitu masih tertanamnya pola pengawasan melekat (WASKAT) yang sudah lama digunakan sebelum bergulirnya SPIP seperti saat sekarang ini.

Salah satu kendala yang menjadi polemik yaitu setiap instansi belum sepenuhnya mampu dalam hal merumuskan risiko pada lingkup kerja mereka sendiri, setiap SKPD belum bisa secara keseluruhan dalam mengidentifikasi risiko-risiko yang krusial yang berpotensi pada kegagalan pencapaian visi, misi serta tujuan SKPD tersebut. Hal ini tercermin dengan laporan yang diberikan kepada Inspektorat Kota dimana setiap instansi hanya dapat mengidentifikasi risiko-risiko yang bersifat umum dan wajar dalam berjalannya sebuah organisasi, belum dikembangkan kearah yang

lebih spesifik yang berhubungan langsung dengan *core business* dari instansi tersebut. Seharusnya setiap SKPD dapat menyelaraskan visi dan misi instansi dengan risiko yang berkaitan dengan hal tersebut baik dari dalam maupun luar dari entitas, sebagaimana unsur dari penilaian risiko tersebut yaitu : identifikasi risiko, analisis risiko.

Selain permasalahan diatas, opini WDP yang diberikan oleh BPK pada tahun 2015 pada Pemerintah Kota Padang Panjang menjadi tolak ukur dan merupakan salah satu faktor yang melatar belakangi lemahnya penerapan SPIP pada Kota Padang Panjang. Jika ingin mencapai tujuannya maka mau tidak mau suatu Pemerintah Daerah harus berupaya meraih opini WTP dari BPK. Opini WTP adalah *basic requirement* untuk mewujudkan *good public governance* (Mardiasmo, 2010). Salah satu faktor yang menentukan pemberian opini WTP oleh BPK adalah kondisi sistem pengendalian intern di Pemerintah Daerah tersebut.

Berdasarkan hal tersebut Pemerintah Kota Padang Panjang berupaya memperbaiki sistem pengendalian intern di lingkungan Pemerintahannya, salah satu langkah awal dengan menetapkan 10 SKPD sebagai *pilot project* dalam penerapan SPIP di Pemerintah Kota Padang Panjang, yaitu SKPD Sekretariat Daerah, DPPKAD, Inspektorat, BKD, Dinas Sosial dan Tenaga Kerja, Dinas Pendidikan, Bappeda, Dinas PU, Dinas Kesehatan dan RSUD, yang diharapkan mampu untuk memberikan contoh kepada SKPD lainnya, dengan melakukan sosialisasi dan pelatihan yang dilaksanakan oleh instansi yang bertanggungjawab dalam mengawal pelaksanaan SPIP yaitu Inspektorat, setelah pelaksanaan SPIP tersebut setiap SKPD diwajibkan untuk

mengidentifikasi dan menganalisis sendiri risiko pada lingkungan kerja masing-masing dengan menetapkan satuan tugas pada instansinya, kemudian setiap SKPD diwajibkan membuat laporan tentang penilain risiko tersebut.

Dalam tata kelola pemerintahan yang efektif membutuhkan kemampuan pengelolaan keuangan daerah yang efisien, efektif, transparan, akuntabel dan memberikan manfaat nyata (Noor, 2014). Akuntansi dan pelaporan keuangan Daerah yang baik merupakan bagian dari akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Akuntabilitas pengelolaan keuangan di suatu daerah dapat dinilai masyarakat dari opini yang dikeluarkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas laporan keuangan yang dibuat Pemerintah Daerah tersebut. Daerah yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK akan membuat kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah Daerah semakin tinggi walaupun opini BPK tidak menjamin tidak adanya praktek-praktek korupsi dalam penyelenggaran pemerintahan.

Peraturan Pemerintah nomor 60 Tahun 2008 Pasal 2 menyatakan bahwa Gubernur/Bupati/WaliKota wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaran kegiatan pemerintahan dengan mempedomani SPIP. Kepala Daerah selaku pemegang otoritas tertinggi di daerahnya berkewajiban untuk mengimplementasikan SPIP dalam penyelenggaraan kegiatan Pemerintahan di Daerahnya. Selain diamanatkan dalam ketentuan perundang-undangan, dalam kaitannya dengan pemberian opini BPK atas laporan keuangan Pemerintah Daerah, penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah(SPIP) menjadi salah satu faktor kunci yang menentukan opini yang akan diberikan oleh BPK (BPK, 2013).



SPIP berfungsi untuk memberikan arah yang jelas atas tercapainya tujuan organisasi, dengan pengembangan lima unsur yang ada dalam SPIP tersebut yaitu : Lingkungan Pengendalian, Penilaian risiko, Kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan unsur tersebut terdapat dalam Peraturan Pemerintah. No. 60 tahun 2008.

Penelitian mendalam mengenai penilaian risiko masih sedikit ditelaah secara mendalam, padahal salah satu komponen pengendalian intern ini merupakan kunci penting dalam membangun sistem pengendalian intern disuatu organisasi setelah pembentukan sebuah lingkungan pengendalian terbentuk. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk meneliti unsur penilaian risiko SPIP khususnya pada Pemerintah Kota Padang Panjang.

Seperti yang diungkap pada penelitian terdahulu penilaian risiko mempunyai peranan yang penting dalam proses pembentukan SPIP pada sebuah instansi, (Istiningrum, 2011) dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa penilaian risiko diawali dengan proses perumusan tujuan baik itu tujuan instansi maupun tujuan kegiatan. Setelah tujuan dirumuskan, mulailah dilakukan proses pengidentifikasian terhadap risiko serta analisis risiko. Keseluruhan langkah tersebut pada akhirnya akan memberi informasi kepada pimpinan baik itu pimpinan instansi maupun pimpinan kegiatan untuk melakukan pendekatan yang tepat guna meminimalisir dampak dari risiko. Kemudian dalam penelitiannya (Pujianik dan Suryawati, 2010) mengungkapkan bahwa SPIP mempunyai peran dan fungsi yang signifikan dalam meminimalisasi salah saji pencatatan akuntansi, hal ini dapat diminimalisir karna

dengan telah dikajinya risiko-risiko yang menjadi kendala dalam penulisan laporan keuangan, sehingga dampak terjadinya risiko sudah dikendalikan dan minimalisir sedemikian rupa.

Berdasarkan fenomena- fenomena diatas, Peneliti ingin mengetahui secara mendalam mengenai bagaimana kondisi sebenarnya pelaksanaan penilaian risiko serta apa saja indikator dari dimensi penilaian risiko yang berpengaruh dalam membangun SPIP pada Pemerintah Kota Padang Panjang, kemudian mengkaji usaha-usaha apa saja yang dibutuhkan bagi setiap pemangku kepentingan guna menciptakan SPIP yang efektif, transparan dan akuntabel. Untuk itu Peneliti memberi judul penelitian ini dengan **“Analisis Penilaian Risiko (Studi Kasus pada Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) Kota Padang Panjang)”**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang menjadi dasar pada tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kondisi penilaian risiko, dalam kerangka SPIP di Pemerintah Kota Padang Panjang?
2. Indikator yang paling berpengaruh dalam proses penilaian risiko di Pemerintah Kota Padang Panjang?
3. Usaha apa yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang Panjang dalam melaksanakan penilaian risiko untuk membangun SPIP yang efektif dan efisien ?

### 1.3 Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengidentifikasi, menganalisis, serta memperoleh bukti empiris tentang penilaian risiko di Pemerintah Kota Padang Panjang.
2. Untuk mengidentifikasi, menganalisis, dan memperoleh bukti empiris indikator penilaian risiko yang paling berpengaruh dalam membangun SPIP di Pemerintah Kota Padang Panjang.
3. Untuk mengetahui usaha-usaha yang perlu dilakukan oleh pengambil kebijakan guna terciptanya proses penilaian risiko yang efektif dan efisien.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Dengan Penelitian ini Peneliti berharap bisa memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Memperkuat penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan SPIP.
2. Memberi referensi bagi peneliti-peneliti berikutnya yang tertarik mengkaji penerapan SPIP pada Pemerintahan Daerah.
3. Masukan kepada Pemerintah Kota Padang Panjang dalam rangka membangun SPIP.
4. Bagi penulis adalah upaya dalam menambah ilmu dan wawasan tentang sistem pengendalian intern dan sebagai persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan pada jurusan Magister Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.

## 1.5 Batasan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis membatasi masalah hanya pada unsur kedua yaitu penilaian risiko dari lima unsur yang ada di SPIP yaitu pada unsur Penilaian Risiko. Unsur Penilaian Risiko dipilih karena unsur ini merupakan salah satu kunci dalam membangun SPIP.

Penilaian Risiko menjadi unsur kedua dalam menyusun kerangka Sistem Pengendalian Intern Pemerintah karena setiap SKPD dituntut dapat memetakan risiko-risiko yang pernah mereka alami dan risiko-risiko yang diprediksi akan terjadi dalam perjalanan organisasi kedepannya baik dari *inten* dan *ekstern* organisasinya.

Pembatasan masalah ini diperlukan untuk lebih mempertajam pembahasan penelitian. Ketajaman hasil pembahasan penelitian ini akan memberikan manfaat terapan di tempat Peneliti melakukan penelitian yaitu di Pemerintah Kota Padang Panjang.

## 1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini disusun berdasarkan urutan bab yang merupakan satu kesatuan yaitu sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan

Pada bab ini akan dijelaskan latar belakang penulisan tesis, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan penelitian dan sistematika penulisan.



## Bab II : Kerangka Teori

Pada bab ini akan dibahas secara teoritis mengenai pengertian dan konsep dari sistem pengendalian intern, unsur-unsur dari sistem pengendalian intern, sistem pengendalian intern pada Instansi Pemerintah di Indonesia, penjelasan mendalam mengenai unsur Penilaian Risiko, reviu penelitian terdahulu, tinjauan teori yang mendasari penelitian ini, dan kerangka konsep berpikir dalam penelitian ini.

## Bab III : Metodologi Penelitian

Bab ini akan membahas tentang desain penelitian, variabel penelitian dan alat pengukuran, populasi dan sampel penelitian, data dan teknik pengumpulan data, beserta teknik analisis data.

## Bab IV : Analisis dan Pembahasan

Pada bab ini akan menyuguhkan sekilas Profil dari Kota Padang Panjang, gambaran umum responden, dan pembahasan mendalam dari hasil penelitian serta implikasi dari penelitian.

## Bab V : Kesimpulan dan Saran

Bab ini akan menyajikan kesimpulan hasil penelitian serta saran-saran yang dianggap penting dalam penelitian ini.

