

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan sistem pemerintahan di Indonesia mengacu pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diperbarui dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 5, otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah menjadikan pemerintah daerah mempunyai tugas dan wewenang untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah secara efisien, efektif, transparan, dan akuntabel.

Kewenangan daerah yang semakin besar selalu diiringi dengan tanggung jawab yang semakin besar pula bagi daerah guna mencapai tujuan dari otonomi daerah yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah. Dalam rangka mendukung pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintah melalui otonomi daerah tersebut, maka perlu dilakukan tata kelola pemerintahan yang baik dan efektif.

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 dan stakeholder lainnya terhadap pemerintah daerah bersangkutan semakin tinggi. Nilai kepercayaan masyarakat adalah nilai tertinggi dari semua nilai yang ada di masyarakat, oleh karenanya maka pemerintah daerah diharapkan terus berupaya mendapatkan atau mempertahankan opini WTP atas pengelolaan keuangan daerahnya (Martowardojo, 2010). Dengan diterapkannya sistem pengendalian intern pemerintah, diharapkan pemerintah daerah dapat meningkatkan opini yang diperolehnya, yang sebelumnya disclaimer menjadi wajar dengan pengecualian (WDP) ataupun mendapatkan opini yang tertinggi wajar tanpa pengecualian (WTP).

Opini WTP adalah *basic requirement* untuk mewujudkan *good public governance* (Mardiasmo, 2010). BPK RI sebagai auditor eksternal pemerintah daerah di Indonesia melakukan pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dalam rangka memberikan pendapat/opini atas kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan. Salah satu kriteria pemberian opini adalah pemeriksaan atas efektivitas sistem pengendalian intern. Hasil pemeriksaan BPK atas sistem pengendalian intern pemerintah daerah tersebut dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan dinyatakan dalam sejumlah temuan kelemahan SPI. Semakin banyak jumlah temuan menunjukkan semakin lemah sistem pengendalian intern pemerintah daerah. Kelemahan sistem pengendalian intern

terdiri atas kelemahan akuntansi pelaporan, kelemahan pelaksanaan APBD, dan kelemahan struktur pengendalian.

Dengan melihat segala kondisi di atas maka suatu instansi pemerintah daerah yang ingin mencapai opini WTP harus menerapkan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dalam kegiatan pemerintahannya. Hal ini dinyatakan dalam Simanjuntak (2012) yang menyatakan jika ingin memperbaiki pengelolaan keuangan maka pemerintah daerah harus memperhatikan dulu pondasinya yaitu SPIP. Penerapan SPIP menjadi salah satu faktor kunci yang menentukan opini yang akan diberikan BPK (Bisri, 2013). Hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya pemerintah daerah yang belum memperoleh opini WTP.

Permasalahan yang menjadi isu nasional di lingkungan pemerintah di Indonesia antara lain adalah opini yang diberikan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat/Daerah. Opini yang buruk dapat mengakibatkan menurunnya kepercayaan publik terhadap kemampuan pemerintah dalam mengelola keuangan. Penyerapan anggaran yang relatif rendah serta lambat oleh pemerintah daerah mengakibatkan terhambatnya laju pertumbuhan ekonomi khususnya disektor riil, sehingga menghambat upaya pemerintah dalam meningkatkan kesempatan kerja dan menekan tingkat kemiskinan. Isu lainnya yang masih mendapat perhatian publik adalah berkaitan dengan korupsi. Banyaknya pejabat publik baik dari eksekutif, legislatif maupun yudikatif yang terlibat dalam kasus-kasus korupsi sangat mempengaruhi efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan rendahnya kualitas layanan publik yang diberikan oleh satuan kerja instansi pemerintah. Hal ini berakibat pada belum terpenuhinya secara memadai kebutuhan dasar masyarakat pada berbagai sektor penting. Banyak pihak

berpendapat, salah satu penyebab terjadinya permasalahan tersebut adalah kelemahan sistem pengendalian intern. Tingginya tingkat korupsi terutama disebabkan oleh rendahnya integritas penyelenggara negara/daerah dan teknik pemberantasan korupsi yang masih bertumpu pada penindakan (*represif*) daripada pencegahan (*preventif*). Tindakan pencegahan korupsi dapat dilakukan melalui pengelolaan risiko dan kegiatan pengendalian. (BPKP, 2013).

Untuk menurunkan berbagai permasalahan tersebut di atas dituntut adanya sebuah pengelolaan keuangan negara/daerah yang transparan, akuntabel dan terukur. Untuk mewujudkannya diperlukan suatu sistem pengendalian intern yang dapat memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan organisasi.

Sesuai perkembangan waktu, definisi konsep pengendalian intern berkembang secara konstan dan dinamis. Pengendalian intern mengalami perubahan konsep dari ketersediaan alat pengendalian menjadi konsep proses untuk mencapai tujuan. Konsep ini dikembangkan oleh *Comitte of Sponsoring Organizations of Treadway Commission* (COSO). Dari definisi pengendalian intern COSO terlihat bahwa pengendalian intern sudah diartikan sebagai suatu proses. Sudut pandang pengendalian intern yang dinamis seperti ini membuat pengendalian intern tidak lagi menjadi tanggung jawab manajemen semata, namun juga menjadi tanggung jawab personil di organisasi tersebut.

COSO memberikan penjelasan mengenai komponen-komponen yang ada pada suatu sistem pengendalian intern. COSO membagi pengendalian intern menjadi lima komponen utama yang saling berkaitan. Komponen ini bersumber dari cara manajemen (pimpinan) menyelenggarakan tugasnya dan oleh karena itu komponen ini menyatu (*built-in*) dan meresap (*permeated*) dalam proses

manajemen. COSO merumuskan lima komponen sistem pengendalian antara lain lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi serta pemantauan.

Sementara itu, sistem pengendalian intern untuk instansi pemerintah di Indonesia mengambil definisi pengendalian intern tersendiri yang dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008. Sistem pengendalian intern yang dimaksud dalam PP Nomor 60 Tahun 2008 merupakan suatu proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien (*operating*), keandalan pelaporan keuangan (*financial reporting*), pengamanan aset negara (*safeguarding*) dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan (*compliance*).

PP Nomor 60 Tahun 2008 mempertegas komitmen pemerintah untuk melakukan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) pada berbagai aspek dalam pelaksanaan tugas umum pemerintah. Sebagaimana dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 disebutkan bahwa terciptanya SPIP ini dilatarbelakangi oleh penyelenggaraan kegiatan pada suatu instansi pemerintah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan sampai dengan pertanggungjawaban harus dilaksanakan secara tertib, terkendali, efisien dan efektif.

Tingkat keberhasilan pengendalian intern pemerintah daerah diukur berdasarkan dipenuhinya lima kategori yang ditetapkan dalam Permendagri No.13 Tahun 2006 ayat 3, yang menyebutkan bahwa, pengendalian intern sebagaimana

dimaksudkan pada ayat 2 sekurang-kurangnya memenuhi kriteria sebagai berikut: terciptakan lingkungan pengendalian yang sehat, terselenggaranya penilaian risiko, terselenggaranya kegiatan pengendalian, terselenggarakannya sistem informasi dan komunikasi, dan terselenggaranya kegiatan pemantauan pengendalian.

Di Kabupaten Pesisir Selatan sendiri telah menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 162 tahun 2011 tentang penyelenggaraan sistem pengendalian intern pemerintah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan dan Keputusan Bupati nomor 700/320/Kpts/BPT-PS/2012 sebagai dasar hukum atau pedoman penerapan sistem pengendalian intern pemerintah di daerah, dan telah dibentuknya satuan tugas sistem pengendalian intern pemerintah di tingkat kabupaten.

Keberhasilan Kabupaten Pesisir Selatan meraih opini wajar tanpa pengecualian dengan paragraf penjelasan bukan berarti harus mengendorkan sistem pengendalian intern yang ada, mengingat masih banyak hal yang menjadi pekerjaan rumah bagi Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan khususnya dalam pengelolaan anggaran. Perlunya perbaikan dan peningkatan sistem pengendalian intern ini terlihat dari realisasi serapan anggaran Kabupaten Pesisir Selatan dimana sering terjadi SILPA maupun defisit yang relatif besar. Apabila setiap SKPD yang ada di Kabupaten Pesisir Selatan melakukan pengendalian yang lebih maksimal terhadap pengelolaan keuangan, maka penekanan terhadap nilai SILPA dan defisit dapat dilakukan. Selain itu laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan tahun 2014 memperlihatkan bahwa di Kabupaten Pesisir Selatan mengalami permasalahan yang sama terlihat

dari masih banyaknya temuan-temuan audit yang diungkap oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam laporan hasil pemeriksaan tersebut BPK merekomendasikan Bupati Pesisir Selatan agar :

1. PPTK Jaminan Kesehatan Nasional memvalidasi dan memverifikasi data masyarakat yang didaftarkan dalam JKSS
2. Memerintahkan kepala DPPKAD untuk menganggarkan kegiatan validasi *database PBB-P2* melalui kerja sama dengan KPP Pratama Padang dan menyusun petunjuk teknis mengenai pendaftaran, pendataan dan penilaian PBB-P2 serta mensosialisasikan kepada seluruh wali nagari di wilayah Kabupaten Pesisir Selatan.
3. Memerintahkan Kepala Dishubkominfo memberikan sanksi tegas sesuai ketentuan kepada Kepala Bidang Perhubungan Darat yang lalai dalam menyetujui penggunaan pendapatan retribusi untuk membiayai operasional rutin pada Bidang Perhubungan Darat.
4. Mengintruksikan Sekretaris DPRD untuk mempertanggungjawabkan kelebihan pembayaran sebesar Rp. 941.095.528,00 dan menyetorkan ke kas daerah.
5. Menginstruksikan TPKD untuk memproses dan menetapkan pihak yang harus bertanggung jawab atas kelebihan bayar pada Sekretariat DPRD sesuai dengan ketentuan.
6. Menyusun ketentuan khusus mengenai mekanisme pelaksanaan dan pertanggungjawaban belanja barang/jasa termasuk belanja BBM.

7. Memberikan sanksi sesuai ketentuan kepada kepala DPPKAD selaku PPKD yang tidak memedomani ketentuan pengelolaan keuangan yang berlaku tentang penggunaan dana belanja tidak terduga. (BPK-RI, 2015)

Kelemahan dalam penerapan sistem pengendalian antara lain adalah adanya ketidakakuratan data dari peserta jaminan pelayanan kesehatan Kabupaten Pesisir Selatan pada program jaminan kesehatan Sumbar Sakato Tahun 2014, belum divalidasinya data piutang PBB-P2 dari pemerintah pusat dan Kantor Pelayanan Pajak Pratama Padang kepada Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan. Selain itu BPK juga menemukan adanya ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan keuangan daerah dimana ditemui pendapatan retribusi pada Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Tahun Anggaran 2014 yang terlambat disetorkan ke Kas Daerah. BPK juga menemukan realisasi perjalanan dinas pada 13 (tiga belas) SKPD Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan lebih bayar sebesar Rp. 1.035.108.928,00 (satu milyar tiga puluh lima juta seratus delapan ribu sembilan ratus dua puluh delapan rupiah). Hal ini mengindikasikan masih lemahnya sistem pengendalian intern yang disebabkan karena kelalaian dan kurangnya pengawasan baik pada level pimpinan maupun pada level staf. Realisasi belanja bahan bakar minyak pada 18 (delapan belas) SKPD tidak dapat dipertanggungjawabkan sesuai keterjadian yang sebenarnya juga mengindikasikan bahwa adanya ketidakpatuhan masing-masing SKPD terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam pengelolaan keuangan daerah.

Kabupaten Pesisir Selatan sudah mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian dengan paragraf penjelas atas audit laporan keuangan Pemda pada tahun 2013, namun BPK masih banyak menemukan permasalahan (temuan) audit

baik itu audit atas laporan keuangan, audit sistem pengendalian internal dan audit kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Dari hasil pemeriksaan BPK Tahun Anggaran 2014 pada Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan, menunjukkan bahwa penerapan SPIP pada Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan belum diterapkan secara maksimal, terdapat banyak kelemahan dalam penerapan SPIP yang ditunjukkan dengan banyaknya temuan audit. Semakin banyak jumlah temuan menunjukkan semakin lemah sistem pengendalian intern pemerintah daerah.

Perlu disadari bahwa tidak ada suatu pengendalian intern yang dapat memberikan jaminan keberhasilan secara *absolute*. Ada beberapa kelemahan yang terkandung dalam suatu pengendalian intern diantaranya keputusan dilakukan oleh manusia yang sering berada dibawah tekanan dengan keterbatasan waktu dan informasi sehingga dapat terjadi pengambilan keputusan yang tidak tepat. Pegawai mungkin tidak memahami instruksi yang diberikan sehingga mengakibatkan kegagalan operasi. Pimpinan dan manajemen tingkat atas dengan kewenangannya bisa mengabaikan kebijakan dan prosedur yang telah ditetapkan. Risiko dan kegagalan dampaknya harus dibandingkan dengan manfaat penerapan sistem pengendalian intern.

Terlepas dari kelemahan-kelemahan tersebut di atas, penerapan PP Nomor 60 tahun 2008 di lingkungan pemerintahan merupakan suatu wujud komitmen pemerintah untuk membangun tata kelola pemerintahan yang baik yang didukung oleh birokrasi yang berintegritas. Kurangnya sosialisasi dan masih sedikitnya aparat di pemerintah daerah yang memahami sistem pengendalian intern pemerintah menyebabkan lambatnya penerapan peraturan ini. Untuk pemeriksaan

atas laporan keuangan pemerintah daerah di tahun-tahun berikutnya, Badan Pemeriksa Keuangan akan mengevaluasi secara menyeluruh penerapan unsur-unsur sistem pengendalian intern pemerintah di pelaksanaan auditnya. Untuk pembinaan penyelenggaraan sistem pengendalian intern pemerintah ini meliputi penyusunan pedoman teknis penyelenggaraan sistem pengendalian intern pemerintah; sosialisasi sistem pengendalian intern pemerintah; pendidikan dan pelatihan sistem pengendalian intern pemerintah; pembimbingan dan konsultasi sistem pengendalian intern pemerintah; peningkatan kompetensi auditor Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).

Beberapa Penelitian yang telah dilakukan, telah dapat membuktikan bahwa SPI memiliki peran yang signifikan dalam menjaga kualitas laporan keuangan instansi pemerintah (dalam hal ini adalah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah). Wilopo (2006) menyatakan bahwa sistem pengendalian intern pemerintah meliputi berbagai kebijakan dan prosedur yang: (1) terkait dengan catatan keuangan; (2) menyediakan keyakinan yang memadai bahwa laporan tersebut telah sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dan penerimaan serta pengeluaran telah sesuai dengan otorisasi yang diberikan; (3) menyediakan keyakinan yang memadai atas keamanan aset daerah yang berdampak material pada laporan keuangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah sudah lebih kurang 7 (tujuh) tahun diberlakukan, namun sampai saat ini masih belum seluruh pemerintah daerah dapat menerapkan seluruh unsur-unsur yang ada di dalam peraturan pemerintah tersebut. Beberapa penelitian tentang penerapan SPI sudah pernah dilakukan diantaranya penelitian yang

dilakukan oleh Zumriyatun Laila (2010) pada dua Pemda di Sumatera Barat, menemukan bahwa penerapan SPIP di Kabupaten Tanah Datar maupun Kabupaten Pasaman berada pada level sedang karena masih banyak ditemukan kelemahan-kelemahan SPIP. Widya Pratiwi (2012) menemukan bahwa penerapan Sistem Pengendalian Intern di Kabupaten Bungo berada pada level cukup. Dan penelitian yang dilakukan Rahmi (2014) menemukan bahwa penerapan SPIP di Kopertis Wilayah X berada pada level kurang.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul ***Analisis Penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) (Studi Pada Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan)***

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah ditulis sebelumnya maka perumusan masalah yaitu :

1. Bagaimanakah penerapan PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah pada Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan?
2. Apakah terdapat perbedaan antara kondisi SPIP yang dilaksanakan dengan kriteria SPIP sesuai dengan amanat PP Nomor 60 Tahun 2008?
3. Kendala-kendala apa yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan dalam melaksanakan sistem pengendalian intern pemerintah?
4. Upaya-upaya apa yang dilakukan dalam pelaksanaan penerapan sistem pengendalian intern pada Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini diantaranya :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan penerapan PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah pada Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan.
2. Untuk mengetahui perbedaan antara kondisi SPIP yang dilaksanakan dengan kriteria SPIP sesuai dengan amanat PP Nomor 60 Tahun 2008.
3. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan sistem pengendalian intern pada Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan.
4. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan dalam pelaksanaan penerapan sistem pengendalian intern pada Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan.

Dengan penelitian ini penulis mengharapkan beberapa manfaat yang dapat diperoleh sebagai berikut :

1. Bagi akademis penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris penerapan sistem pengendalian intern pemerintah pada Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan.
2. Bagi praktisi penelitian ini dapat menjadi bahan masukan untuk memperbaiki kinerja organisasi
3. Bagi birokrasi berguna dalam penyempurnaan aturan atas kelemahan-kelemahan sistem pengendalian intern yang masih ada pada Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan.

4. Bagi penulis adalah menambah ilmu dan wawasan tentang sistem pengendalian intern serta memenuhi persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan pada jurusan Magister Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.

1.4. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan hasil penelitian ini dibagi dalam 5 (lima) bab yaitu sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan

Bab I merupakan pendahuluan yang menjelaskan tentang latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika penelitian.

Bab II Kerangka Teori

Pada bab ini akan dibahas secara teoritis mengenai sistem pengendalian intern yang meliputi pengertian sistem pengendalian intern, unsur-unsur sistem pengendalian intern, prinsip umum penyelenggaraan sistem pengendalian intern, fungsi sistem pengendalian intern, efektivitas sistem pengendalian intern, faktor-faktor penyebab kegagalan sistem pengendalian intern, keterkaitan unsur-unsur sistem pengendalian intern, sistem pengendalian intern pada instansi pemerintah di Indonesia, dasar hukum sistem pengendalian intern pemerintah. Bab ini juga membahas tentang reviu penelitian terdahulu, kerangka teori yang mendasari penelitian ini dan kerangka berpikir dari penelitian.

Bab III Metodologi Penelitian

Bab ini membahas tentang jenis penelitian, operasional variabel, objek penelitian, data dan teknik pengumpulan data, skala pengukuran dan metode analisis data.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini membahas tentang hasil penelitian dan pembahasan, mulai dari penjelasan tentang profil Kabupaten Pesisir Selatan, gambaran umum responden, hasil analisis penerapan sistem pengendalian intern pemerintah, kesesuaian antara kondisi SPIP yang dilaksanakan dengan kriteria SPIP sesuai amanat PP Nomor 60 Tahun 2008, kendala-kendala yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan, upaya-upaya yang telah dilakukan pemerintah daerah dalam melaksanakan sistem pengendalian intern pemerintah dan implikasi penelitian.

Bab V Penutup

Pada bab ini memuat kesimpulan akhir dari penelitian, saran-saran atas hasil yang didapatkan dari penelitian ini dan keterbatasan penelitian.

