

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Berlakunya Otonomi Daerah di Pemerintahan Indonesia, sehingga setiap daerah memiliki kewenangan yang semakin besar untuk mengatur pemerintahannya sendiri, termasuk didalamnya penyelenggaraan dan pengelolaan keuangan daerah. Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah, pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah sangatlah penting untuk ditingkatkan agar anggaran, pendapatan dan belanja daerah benar-benar dapat dikelola secara efektif, efisien dan mencapai tujuan yang diharapkan. Hal ini juga sesuai dengan amanah undang-undang bidang keuangan negara yang membawa implikasi terhadap perlunya sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih akuntabel dan transparan.

Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan yang menerapkan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas merupakan bagian dari *Good Governance* secara konsisten. Akuntabilitas dilaksanakan melalui pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang dilakukan melalui pelaksanaan pengawasan keuangan negara oleh unit-unit pengawasan intern yang ada atau tindakan pengendalian oleh masing-masing instansi pemerintah. Agar terlaksananya pengelolaan keuangan negara yang akuntabel dan transparan tersebut dibutuhkan suatu sistem yang dapat memberi

keyakinan yang memadai bahwa penyelenggaraan kegiatan pada suatu Instansi Pemerintah dapat mencapai tujuannya secara efisien dan efektif, melaporkan pengelolaan keuangan negara secara andal, mengamankan aset negara, dan mendorong ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sistem tersebut pada Instansi Pemerintah dikenal dengan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang dalam penerapannya harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mempertimbangkan ukuran, kompleksitas, dan sifat dari tugas dan fungsi Instansi Pemerintah tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pada pasal 58 ayat (1) dan ayat (2) memerintahkan pengaturan lebih lanjut mengenai Sistem Pengendalian Intern Pemerintah secara menyeluruh dengan Peraturan Pemerintah. Atas dasar ketentuan tersebut, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Sistem Pengendalian Intern dalam Peraturan Pemerintah ini dilandasi pada pemikiran bahwa Sistem Pengendalian Intern melekat sepanjang kegiatan, dipengaruhi oleh sumberdaya manusia serta hanya memberikan keyakinan yang memadai bukan keyakinan mutlak.

Pada Pasal 47 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa Menteri/ Pimpinan Lembaga, Gubernur dan Bupati/ Walikota bertanggungjawab atas efektivitas penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern di lingkungan masing-masing. Untuk memperkuat dan menunjang efektivitas Sistem Pengendalian Intern

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan : (a) pengawasan intern atas penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah termasuk akuntabilitas keuangan negara dan (b) pembinaan penyelenggaraan SPIP. Hal ini berarti bahwa Kepala Daerah selaku pemegang otoritas tertinggi di daerahnya berkewajiban untuk mengimplementasikan SPIP dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di daerah.

Selain diamanatkan dalam ketentuan perundang-undangan, Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah juga berkaitan erat dengan pemberian opini BPK atas laporan keuangan Pemerintah Daerah. Pengaruh Sistem Pengendalian Intern terhadap opini BPK atas akuntabilitas Pemerintah Daerah telah dibuktikan oleh peneliti-peneliti sebelumnya. Susanti (2013), dalam penelitiannya menyatakan bahwa faktor kelemahan sistem pengendalian intern menjadi faktor penentu dalam pertimbangan Auditor BPK dalam memberikan opini tidak wajar terhadap laporan keuangan yang disajikan Pemerintah Daerah. Dalam Penelitian lain, Harto dan Sukmaningrum (2011) membuktikan bahwa sistem pengendalian intern memiliki dampak positif yang signifikan terhadap kualitas informasi laporan keuangan Pemerintah Daerah.

Penerapan Sistem Pengendalian Intern (SPIP) menjadi salah satu faktor kunci yang menentukan opini yang akan diberikan oleh BPK (Bisri, 2013) dengan demikian dapat dikatakan bahwa suatu Instansi Pemerintah Daerah yang ingin mencapai opini WTP harus menerapkan SPIP dalam kegiatan Pemerintahannya. Sesuai dengan yang dikemukakan oleh (H. Simanjuntak, 2011) yang menyatakan bahwa jika ingin

memperbaiki pengelolaan keuangan maka Pemerintah daerah harus memperbaiki dulu pondasinya yaitu SPIP. Pada kenyataannya masih banyak Pemerintah Daerah yang menghadapi kendala dalam proses penyelenggaraan SPIP di lingkungan pemerintahannya. Hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya Pemerintah Daerah yang belum memperoleh opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian).

Dalam beberapa penelitian sebelumnya mengenai SPIP juga diungkapkan hal-hal yang menyebabkan terkendalanya penerapan SPIP, yaitu pada penelitian Laila (2010) menyimpulkan bahwa tanggung jawab penyelenggaraan SPIP dan keberhasilan penerapan SPIP di daerah sangat tergantung pada komitmen dari Kepala Daerah masing-masing. Sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh Pingkan Lonto (2011) mengungkapkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kelemahan SPIP pada Pemerintahan Kota Bitung adalah kesalahan pertimbangan, ketidaktahuan tugas pokok dan fungsi, ketidakhadiran pegawai, kurangnya motivasi, kurangnya pemahaman mengenai regulasi yang berkaitan dengan tugas, kolusi, ketidakpahaman tentang SPIP, kompetensi pegawai, struktur organisasi, dukungan informasi teknologi dan pembinaan penyelenggaraan SPIP.

Pada Penelitian yang dilakukan oleh Rahmi (2014) menemukan bahwa ketidakefektifan penyelenggaraan SPIP di Kopertis Wilayah X terjadi karena beberapa kendala antara lain : 1) pimpinan instansi belum menyadari sepenuhnya tentang pentingnya pengendalian intern, 2) kurangnya pemahaman pegawai tentang SPIP, 3) adanya apati dari beberapa pegawai dalam penerapan sistem pengendalian intern, 4) adanya kesalahan-kesalahan yang dilakukan pegawai, 5) keputusan

dilakukan oleh manusia yang sering berada dibawah tekanan dengan keterbatasan waktu dan informasi sehingga terjadi pengambilan keputusan yang tidak tepat dan pegawai tidak memahami intruksi yang diberikan, 6) pimpinan dan manajemen tingkat atas dengan kewenangannya bisa mengabaikan kebijakan dan prosedur yang telah ditetapkan, 7) belum disusun dan ditetapkannya aturan perilaku di Kopertis Wilayah X, 8) belum ditegakkannya komitmen untuk menegakkan aturan dan disiplin atas pelanggaran, 9) kurangnya komitmen untuk penempatan pegawai sesuai dengan kompetensinya, 10) pimpinan belum sepenuhnya memahami tugas APIP sebagai *early warning* terhadap efektifitas penyelenggaraan SPIP, 11) belum berfungsinya secara efektif APIP dalam melakukan tugas pengendalian di Kopertis Wilayah X.

Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan SPIP di Instansi Pemerintah yang dikemukakan diatas, maka dapat dilihat sebagian besar faktor yang mempengaruhi penerapan SPIP terletak pada aspek manusia, komitmen pimpinan dan keteladanan pimpinan. Manusia merupakan modal utama dan penggerak dalam suatu organisasi sehingga penekanan *soft control* dalam SPIP ditentukan oleh sumber daya manusia dalam organisasi tersebut. Sedangkan komitmen merupakan keterkaitan untuk melaksanakan suatu kegiatan yang harus dicanangkan oleh pimpinan organisasi dan disosialisasikan kepada seluruh pegawai. Komitmen tersebut akan menjadi lebih efektif dengan dituangkan dalam bentuk aturan dalam organisasi.

Faktor yang mendukung penerapan SPIP seperti yang dijelaskan diatas sebagian besar berada pada unsur Lingkungan Pengendalian. Lingkungan

pengendalian merupakan pondasi dari semua komponen pengendalian intern lainnya. Lingkungan pengendalian yang baik akan menciptakan atmosfer yang kondusif bagi penerapan pengendalian intern yang efektif sehingga dapat meningkatkan kualitas pertanggungjawaban pemerintah kepada publik. Unsur utama SPIP yang wajib diimplementasikan pada lingkup instansi pemerintah adalah lingkungan pengendalian berdasarkan PP Nomor 60 Tahun 2008. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 mewajibkan pimpinan instansi pemerintah untuk menciptakan dan memelihara lingkungan pengendalian yang menimbulkan perilaku positif dan kondusif untuk penerapan SPIP dalam lingkungan kerjanya.

Dalam konteks pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Namun demikian meskipun telah dilakukan pengawasan intern oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Sijunjung dari hasil pemeriksaan BPK RI, tetap saja ditemukan kelemahan dalam penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung. Hal ini juga terkait dengan opini BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung pada tahun 2014 yang masih menyatakan Opini Wajar dengan Pengecualian (WDP), dan belum pernahnya hasil audit BPK terhadap Laporan Keuangan Kabupaten Sijunjung menyatakan Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Kelemahan yang masih ditemui dalam temuan BPK terhadap Sistem Pengendalian Intern pada Pemda Kabupaten Sijunjung

terutama pada masalah aset, dimana dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah belum menerapkan penyusutan aset tetap dan belum tertibnya penatausahaan terhadap aset, sedangkan pengamanan aset adalah salah satu tujuan dari Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).

Sesuai dengan hal yang dikemukakan diatas dapat dikatakan bahwa penerapan Sistem Pengendalian Intern di Kabupaten Sijunjung belum berjalan dengan baik. Hal-hal yang menjadi perhatian dalam SPIP khususnya pada unsur Lingkungan Pengendalian dimana dari pengamatan awal peneliti, masih lemahnya komitmen dari pimpinan dalam mendukung terlaksananya penyelenggaraan SPIP secara efektif dan efisien, dan dalam penempatan pegawai belum dilakukan secara objektif sesuai kinerja dan kompetensinya, pola mutasi pegawai yang belum berjalan dengan baik serta belum efektifnya peran dan fungsi APIP dalam tugas pengendalian, sehingga hal ini menjadi kelemahan dalam penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah di Kabupaten Sijunjung.

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan diatas peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian mendalam mengenai Lingkungan Pengendalian dalam penerapan SPIP di Kabupaten Sijunjung, karena SPIP berperan penting terhadap opini yang dikemukakan BPK setiap tahunnya. Selain itu juga disebabkan karena belum adanya penelitian tentang SPIP ini dilakukan di Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung. Peneliti merasa tertarik untuk mengetahui hal-hal apa saja sub unsur Lingkungan Pengendalian yang menjadi permasalahan dalam penerapan SPIP di Kabupaten Sijunjung dan upaya apa saja yang harus dilakukan oleh Pimpinan SKPD

dan terutama Pengambil Kebijakan (Kepala Daerah) untuk tercapainya Penerapan SPIP yang baik dan sesuai ketentuan pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, sehingga dapat berdampak pada opini BPK untuk tahun-tahun berikutnya. Maka peneliti memberi judul untuk penelitian ini dengan **“Analisis Lingkungan Pengendalian, Studi Kasus pada Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) di Kabupaten Sijunjung”**

## 1.2 Perumusan Masalah

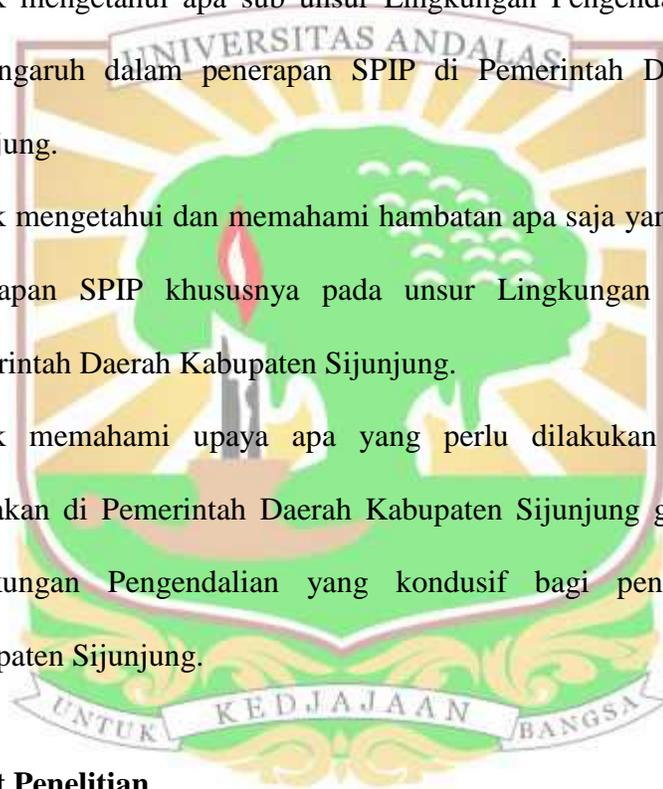
Berdasarkan uraian yang ada pada latar belakang masalah, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kondisi Lingkungan Pengendalian dalam penerapan SPIP di Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung?
2. Apa sub unsur Lingkungan Pengendalian yang paling berpengaruh dalam penerapan SPIP di Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung?
3. Hambatan apa saja yang dihadapi dalam penerapan SPIP khususnya pada unsur Lingkungan Pengendalian di Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung?
4. Upaya apa yang perlu dilakukan oleh pengambil kebijakan di Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung guna menciptakan Lingkungan Pengendalian yang kondusif bagi penerapan SPIP di Kabupaten Sijunjung ?

### 1.3 Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui dan mengidentifikasi bagaimana kondisi Lingkungan Pengendalian dalam penerapan SPIP di Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung.
2. Untuk mengetahui apa sub unsur Lingkungan Pengendalian yang paling berpengaruh dalam penerapan SPIP di Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung.
3. Untuk mengetahui dan memahami hambatan apa saja yang dihadapi dalam penerapan SPIP khususnya pada unsur Lingkungan Pengendalian di Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung.
4. Untuk memahami upaya apa yang perlu dilakukan oleh pengambil kebijakan di Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung guna menciptakan Lingkungan Pengendalian yang kondusif bagi penerapan SPIP di Kabupaten Sijunjung.



### 1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Masukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Sijunjung dalam mengatasi kendala dan upaya yang perlu dilakukan dalam Penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Daerah di Kabupaten Sijunjung.

2. Memperkuat penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.
3. Menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya khususnya mengenai penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).
4. Menambah ilmu dan wawasan penulis tentang Sistem pengendalian Intern serta memenuhi 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 pertama pada Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yaitu Lingkungan Pengendalian dari lima unsur yang ada dalam SPIP. Unsur Lingkungan Pengendalian dipilih karena unsur ini terkait dengan faktor manusia sebagai pelaksana dalam Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan sebagai pengelola dalam kegiatan pemerintahan yang menjadi salah satu penyebab atas opini yang diberikan BPK terhadap Laporan Keuangan sehingga lemahnya penerapan SPIP di Kabupaten Sijunjung.

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 Daerah Kabupaten Sijunjung. Dalam hal ini peneliti menyadari atas keterbatasan dalam melakukan Penelitian dalam penyelesaian tesis ini.

