

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Permasalahan yang menjadi isu nasional di lingkungan Pemerintah antara lain: (1) Opini Wajar dengan Pengecualian (WDP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat oleh BPK. Opini ini dapat mengakibatkan menurunnya kepercayaan publik terhadap kemampuan pemerintah dalam mengelola keuangan negara. (2) Penyerapan anggaran yang relatif rendah serta lambat oleh pemerintah pusat dan daerah. Hal ini menghambat laju pertumbuhan ekonomi khususnya di sektor riil, sehingga menghambat upaya pemerintah dalam meningkatkan kesempatan kerja dan menekan tingkat kemiskinan. (3) Isu lainnya adalah berkaitan dengan korupsi. Banyaknya pejabat publik, dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif, yang terlibat dalam kasus-kasus korupsi sangat mempengaruhi efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan; dan (4) rendahnya kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh satuan kerja instansi pemerintah.

Banyak pihak berpendapat, salah satu penyebab terjadinya permasalahan tersebut adalah kelemahan Sistem Pengendalian Intern. Di lingkungan pemerintah, opini WDP disebabkan tidak memadainya kompetensi sumber daya manusia pengelola keuangan negara khususnya di bidang akuntansi. Tingginya tingkat korupsi, terutama disebabkan oleh rendahnya integritas penyelenggara negara dan teknik pemberantasan korupsi yang masih bertumpu pada penindakan daripada pencegahan. Tindakan pencegahan korupsi dapat dilakukan melalui pengelolaan risiko dan kegiatan pengendalian.

Untuk menurunkan berbagai kasus tersebut, dituntut adanya sebuah pengelolaan keuangan negara yang transparan, akuntabel dan terukur. Untuk mewujudkannya diperlukan suatu Sistem Pengendalian Intern yang dapat memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan instansi secara efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang baik akan memberikan jaminan terhadap kualitas dan kinerja pemerintahan secara keseluruhan, sehingga

penyelenggaraan pemerintahan dapat memenuhi prinsip-prinsip *good governance* dan terhindar dari tuntutan hukum administrasi, perdata, dan pidana.

Permasalahan ini telah diakomodir oleh pemerintah dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, pasal 58 Ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan Sistem Pengendalian Intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh”. Kemudian ayat (2) menyebutkan bahwa “Sistem Pengendalian Intern sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan pemerintah”.

Untuk itu, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota wajib melakukan pengendalian atas kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini bertujuan untuk memberikan keyakinan memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga pengelolaan negara yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel dapat tercapai.

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) harus diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan daerah, penyelenggaraan SPIP yang dilakukan di Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah (K/L/Pemda) mencakup kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan sampai dengan pertanggungjawaban. Penyelenggaraan SPIP juga harus dilakukan secara menyeluruh dan terintegrasi dengan kegiatan operasional K/L/Pemda dan diharapkan berperan dalam tiga hal, yakni sebagai landasan pembinaan penyelenggaraan SPIP, landasan penyelenggaraan pengawasan intern dan standar penyelenggaraan SPIP.

Percepatan penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah juga tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pemerintah Jangka Menengah (RPJMN) Tahun 2015-2019, yang menyebutkan bahwa persentase jumlah Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah yang menerapkan

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah sudah 100%, maka kewajiban pemerintah menyediakan suatu mekanisme untuk mengatur keberhasilan program tersebut.

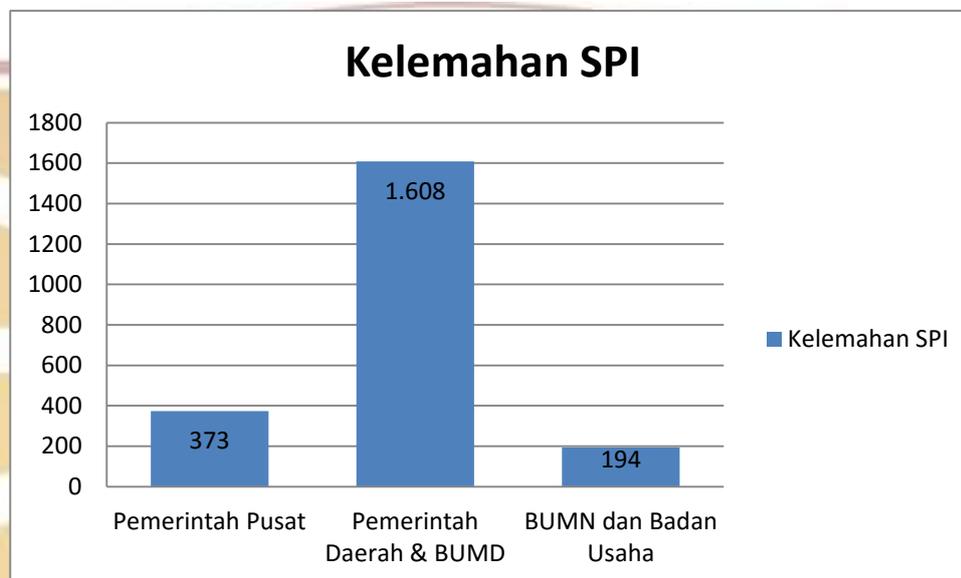
Disamping itu, sasaran utama pembangunan bidang aparatur negara dalam RPJMN tahun 2015-2019 adalah meningkatnya kualitas tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif dan terpercaya, dengan parameter terwujudnya birokrasi yang bersih dan akuntabel. Dengan ditandai peningkatan integrasi ASN, meningkatnya kapasitas dan independensi pengawasan, meningkatnya akuntabilitas keuangan dan kinerja pemerintah dan meningkatnya transparansi proses pengadaan barang/jasa. Adapun indikator kinerja untuk mengukur capaian pembangunan bidang aparatur negara diantaranya adalah tingkat kematangan implementasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) pada tahun 2019 pada level 3 (tingkat terdefinisi). Pengukuran Tingkat Maturitas Penyelenggaraan SPIP dapat memberikan gambaran tentang kematangan/kesempurnaan penyelenggaraan SPIP dalam mencapai tujuan pengendalian intern sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008.

Penilaian Maturitas Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) merupakan wujud dari proses *governance* secara menyeluruh, mulai dari pengenalan konsep dan pedoman penyelenggaraan SPIP, hingga pengukuran keberhasilan penyelenggaraan SPIP dengan metodologi yang dapat mengukur peran SPIP dalam mendukung penyelenggaraan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara/daerah.

Sebagaimana diketahui, kelemahan Sistem Pengendalian Intern masih menjadi salah satu point penting yang harus dibenahi pemerintah. Setiap hasil pemeriksaan BPK memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi. Dan setiap temuan dapat terdiri atas satu atau lebih permasalahan, yaitu berupa kelemahan Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan/ atau ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketidakpatuhan ini dapat mengakibatkan kerugian negara, potensi kerugian negara, kekurangan penerimaan, penyimpangan administrasi, ketidakhematan, ketidakefisienan, atau ketidakefektifan (IHPS II BPK Tahun 2015).

Adapun Hasil Pemeriksaan BPK telah menyimpulkan temuan selama semester II Tahun 2015 sebanyak 6.548 temuan. Temuan tersebut memuat sebanyak 8.733 permasalahan yang meliputi 2.175 (25%) kelemahan Sistem

Pengendalian Intern (SPI) dan 6.558 (75%) permasalahan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan senilai Rp11,49 Triliun ketidakefektifan (IHPS II BPK Tahun 2015). Adapun pemerintah daerah masih mendominasi permasalahan terkait kelemahan Sistem Pengendalian Intern. Berikut distribusi kelemahan Sistem Pengendalian Intern (SPI) berdasarkan entitas:



Gambar 1. Kelemahan SPI

Keterkaitan SPIP dengan kualitas Laporan Keuangan juga sudah dibuktikan pada beberapa penelitian sebelumnya. Sudiarianti (2015) mengemukakan bahwa semakin tinggi penerapan SPIP yang dilaksanakan maka kecenderungan kualitas LKPD yang dihasilkan akan semakin baik. Senada dengan penelitian tersebut, Kartika (2013), Irmawati (2013), Wibawa (2015) dalam Kurniawan (2016) menyatakan bahwa SPIP berpengaruh terhadap kualitas LKPD. Pengaruh yang positif tersebut sejalan dengan salah satu tujuan SPIP yaitu keandalan pelaporan keuangan.

Dari kajian terhadap beberapa penelitian terdahulu, dapat dikemukakan bahwa Sistem Pengendalian Intern Pemerintah belum optimal diterapkan pada berbagai instansi pemerintahan, meskipun ada di antaranya telah diterapkan dengan baik. Laila (2011:17) menemukan bahwa penerapan SPIP di Kabupaten Tanah Datar dan Kabupaten Pasaman berada pada level “sedang”. Hasan (2010:50) mengungkapkan bahwa implementasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah pada Badan Ketahanan Pangan Daerah (BKPD) Provinsi Sulawesi Selatan berada pada

interval “memadai”. Pratiwi (2012:17) menemukan bahwa penerapan Sistem Pengendalian Intern di Kabupaten Bungo berada pada level “cukup”. Pemilda (2013) menemukan bahwa secara umum penerapan SPI Pemerintah Kota Solok berada pada level “baik”. Rahmi (2014:100) menemukan bahwa efektivitas penerapan SPIP di Kopertis Wilayah X berada pada level “kurang” dan adanya ketidaksesuaian dengan PP 60 tahun 2008.

Adapun literatur-literatur sebelumnya juga telah membahas beberapa faktor yang mempengaruhi SPIP, Lonto (2011) menyebutkan faktor-faktor yang mempengaruhi kelemahan SPIP di Pemerintah Kota Bitung meliputi 1) komitmen pimpinan, 2) faktor manusia 3) struktur organisasi 4) dukungan teknologi informasi 5) pengawasan dan pembinaan penyelenggaraan SPIP. Senada dengan penelitian lain, Amin (2009) mengemukakan efektivitas SPIP sangat ditentukan oleh lingkungan pengendalian yang merupakan manivestasi kepemimpinan.

Tresnawati (2012:139) mengemukakan bahwa Pengendalian internal yang dilaksanakan oleh Dinas Pendapatan Daerah Kota Bandung sudah baik dan capaian kinerjapun terkategori tinggi dan adanya hubungan yang cukup kuat antara variabel pengendalian internal dengan kinerja.

Suhilmayeni (2016:102) mengemukakan bahwa maturitas/kematangan penyelenggaraan Sistem Pengendalian Pemerintah (SPIP) Politeknik Negeri Padang tahun 2015 berada pada level “**Intuitif/Berkembang**” atau “Level 2” terhadap 25 fokus penilaian maturitas menghasilkan nilai sebesar 2,56. Hal ini menunjukkan bahwa Politeknik Negeri Padang telah melaksanakan praktik pengendalian intern, namun tidak terdokumentasi dengan baik dan pelaksanaannya sangat tergantung pada individu dan belum melibatkan semua unsur sivitas akademika. Efektivitas pengendalian belum dievaluasi sehingga banyak terjadi kelemahan yang belum ditangani secara memadai.

Setelah dilakukan kajian terhadap penelitian terdahulu yang relevan diketahui bahwa masih sedikit penelitian tentang penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah baik ditingkat Kementerian maupun di tingkat Lembaga sedangkan penelitian terdahulu lebih banyak dilakukan pada pemerintah daerah baik Kota maupun Kabupaten.

Hasil pengukuran tingkat maturitas (*maturity level*) atau tingkat kematangan penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah baik di Pemerintah Daerah maupun di Pemerintah Pusat belum banyak dilakukan. Hal ini disebabkan metode pengukuran terhadap maturitas penyelenggaraan SPIP baru muncul di akhir tahun 2014 dengan diterbitkannya Peraturan Kepala BPKP Nomor: S-354/SATGAS PP SPIP/2014 tanggal 30 Desember 2014 tentang Pedoman Penilaian Tingkat Maturitas Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) pada Instansi Pemerintah dan telah diubah sesuai dengan Peraturan Kepala BPKP Nomor 4 Tahun 2016 tanggal 18 Maret 2016 tentang Pedoman Penilaian dan Strategi Peningkatan Maturitas SPIP.

Sebagaimana uraian diatas, peneliti menangkap fenomena ketidak konsistenan opini Hasil Pemeriksaan BPK-RI pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Pariaman tahun 2006 s.d 2016. Atas kondisi tersebut, peneliti berkeinginan untuk melakukan pengukuran tingkat maturitas SPIP pada Pemerintah Kota Pariaman. Berikut opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Pariaman dari tahun 2006 s.d 2016:

Tabel 1. Opini LKPD Pemerintah Kota Pariman

Opini	Tahun Anggaran
WDP	2006, 2007, 2009, 2010, 2011, 2013, 2014
WTP	2008, 2012, 2015, 2016

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, masalah yang dapat diidentifikasi dan dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tingkat maturitas/kematangan penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah pada Pemerintah Kota Pariaman?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kelemahan dalam penerapan maturitas/kematangan penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah?
3. Bagaimana upaya dan strategi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pariaman dalam meningkatkan Maturitas Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menentukan tingkat maturitas penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) pada Pemerintah Kota Pariaman;
2. Menggambarkan dan menjelaskan tingkat maturitas/kematangan penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah pada Pemerintah Kota Pariaman;
3. Memberikan saran peningkatan maturitas penyelenggaraan SPIP.
4. Merumuskan strategi peningkatan maturitas penyelenggaraan SPIP dalam periode waktu tertentu oleh Pemerintah Kota Pariaman dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan SPIP;
5. Meningkatkan kesadaran Pemerintah daerah tentang pentingnya peningkatan efektivitas pengendalian intern dalam rangka pencapaian tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Kota Pariaman sebagai bahan pertimbangan dan masukan dalam merumuskan strategi peningkatan maturitas penyelenggaraan SPIP dalam periode waktu tertentu dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan SPIP.
2. Bagi pembaca hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi untuk melakukan penelitian selanjutnya terkait dengan maturitas penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.
3. Bagi penulis sendiri penelitian ini diharapkan akan menambah ilmu dan wawasan tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, serta memenuhi persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan pada program magister akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.

E. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tentang tesis yang berjudul “Analisis Penilaian Tingkat Maturitas Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) , Studi Kasus pada Pemerintah Kota Pariaman”, terdiri atas 5 BAB dengan sistematika sebagai berikut:

- BAB I Merupakan bab pendahuluan, yang menguraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian serta sistematika penulisan.
- BAB II Merupakan bab landasan teoritis yang menguraikan teori-teori dan konsep yang berkaitan dengan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah meliputi: Pengertian Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Perkembangan Sistem Pengendalian Intern di Indonesia, Unsur-unsur Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, fungsi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Efektivitas Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, dan Pengukuran tingkat kematangan/ maturitas penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Kemudian bab ini juga menguraikan tentang tinjauan terhadap penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini.
- BAB III Merupakan bab yang menguraikan metode penelitian mulai dari jenis penelitian, objek penelitian, jenis dan sumber data, operasionalisasi variabel, skala pengukuran dan metode analisis data.
- BAB IV Merupakan bab yang menguraikan hasil penelitian dan pembahasan, mulai dari penjelasan profil Kota Pariaman, tingkat maturitas/kematangan SPIP di Kota Pariaman, analisis tingkat maturitas SPIP persub-sub unsur dan pembahasan hasil penelitian.
- BAB V Merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran-saran atas analisis data hasil penelitian.