

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Sesuai amanat yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara yang meliputi UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara beserta peraturan-peraturan pendukungnya, keseriusan jajaran pemerintah sangat diperlukan untuk memperbaiki pengelolaan, pencatatan, pertanggungjawaban, dan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan pemerintah. Tentunya tujuan pembentukan perundang-undangan tersebut agar setiap lembaga pemerintah mampu mengelola keuangan negara secara tertib, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan negara.

Kualitas sumber daya manusia yang berkompeten didukung dengan adanya upaya pemerintah dalam memberikan apresiasi kepada sumber daya manusia yang berkompeten berdasarkan pengabdianya terhadap negara dengan memberikan pembiayaan operasional yang dapat mendukung berjalannya pelayanan baik didalam organisasi tersebut maupun kepada lingkungan masyarakat. Untuk mendukung operasional yang baik diperlukan pengalokasian anggaran belanja yang berkaitan dengan sumber daya manusianya yaitu belanja langsung yang efektif dan efisien. Sehingga sumber daya manusia dalam organisasi pemerintah tersebut dapat terdukung dalam menjalankan perangkat kinerja pada negara maupun daerah.

Untuk mewujudkan hal tersebut tentunya diperlukan pondasi yang kokoh, dimana setiap instansi pemerintah harus menciptakan dan memelihara lingkungan dalam organisasi (lingkungan pengendalian) yang mendorong perilaku positif dalam manajemen yang sehat. Utamanya adalah mendorong seluruh pengelola aset negara untuk memiliki kesadaran yang kuat tentang pentingnya penegakan sistem pengendalian intern pemerintah. Penciptaan ini

dilakukan melalui penegakan integritas dan nilai-nilai etika oleh seluruh pegawai, komitmen terhadap kompetensi, adanya kepemimpinan yang kondusif, tersusunnya struktur organisasi yang mendukung strategi pencapaian tujuan, adanya pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang tepat, kebijakan yang sehat dalam pembinaan sumber daya manusia, serta peran Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang efektif dan hubungan kerja yang baik antar instansi.

Penerapan sebuah sistem akuntansi dalam lembaga pemerintahan dapat mengoptimalkan biaya operasional yang dikeluarkan dan dapat mengefektifkan jumlah tenaga kerja yang dimiliki. Salah satu sistem akuntansi yang digunakan oleh lembaga pemerintahan adalah sistem pengeluaran kas termasuk ialah pengeluaran belanja langsung. Sistem ini menangani pengeluaran kas yaitu belanja langsung yang terjadi secara rutin pada sebuah lembaga pemerintahan. Penerapan sistem pengeluaran kas yaitu belanja pada lembaga pemerintahan sangatlah penting, mengingat kas adalah aset yang mudah berubah dibandingkan dengan aset lain, sehingga kas merupakan alat pembayaran yang bebas dan selalu siap sedia untuk digunakan.

Belanja langsung dilihat dari sifatnya merupakan aset yang paling lancar dan hampir setiap transaksi dengan pihak luar selalu mempengaruhi kas. Belanja langsung merupakan komponen penting dalam kelancaran jalannya kegiatan operasional. Karena sifat belanja langsung yang likuid, maka belanja langsung mudah digelapkan sehingga diperlukan pengendalian intern terhadap belanja dengan memisahkan fungsi-fungsi penyimpanan, pelaksanaan dan pencatatan. Selain itu juga diadakan pengawasan yang ketat terhadap fungsi-fungsi pengeluaran belanja langsung. Tanpa adanya pengendalian intern akan mudah terjadi penggelapan belanja langsung.

Untuk menciptakan pengendalian intern yang baik, pemerintah harus menetapkan tanggung jawab secara jelas dan tiap orang memiliki tanggung jawab untuk tugas yang diberikan padanya. Apabila perumusan tanggung jawab tidak jelas dan terjadi suatu kesalahan, maka akan sulit untuk mencari siapa yang bertanggung jawab atas kesalahan tersebut. Untuk mengawasi pengeluaran

belanja langsung, maka diperlukan pengendalian intern yang baik terhadap belanja langsung yang memerlukan prosedur-prosedur yang memadai untuk melindungi pengeluaran belanja langsung.

Prosedur-prosedur yang digunakan untuk mengawasi belanja seperti halnya belanja langsung, bisa berbeda-beda antara lembaga yang satu dengan lembaga lainnya. Hal ini tergantung pada berbagai faktor, seperti besarnya lembaga pemerintahan, jumlah karyawan, sumber-sumber belanja, dan sebagainya. Berdasarkan hal tersebut tentunya dapat memberikan gambaran yang semakin jelas, bahwa sistem pengendalian intern terhadap belanja langsung tidak bisa dilaksanakan secara parsial, melainkan harus terintegrasi dalam bentuk tindakan dan kegiatan.

Selain itu tentunya harus dilaksanakan oleh semua anggota organisasi tidak terkecuali pimpinan maupun staf/pegawai, pimpinan tertinggi atau *top management*. Semua bersatu padu membentuk konfigurasi yang terpola dalam satu kesatuan, dimana yang satu tidak merasa lebih penting dari yang lain, dan yang lain tidak boleh merasa dilangkahi atau melangkahi yang lain, dengan tekad yang sama yaitu mencapai tujuan organisasi sebagaimana tertuang dalam visi dan misi yang telah ditetapkan. Namun, ini bukan hanya berarti hanya sekedar mencapai tujuan yang telah direncanakan sebelumnya, tetapi yang menjadi perhatian lebih yaitu proses pencapaian tujuan harus diiringi dengan sumber daya yang efektif dan efisien, baik sumber daya manusia maupun sumber daya keuangan, melalui laporan keuangan yang handal dan kekayaan milik negara yang terjaga dengan baik dan aman dalam koridor yang sesuai dengan peraturan yang berlaku. Setiap kegiatan, setiap kebijakan dan setiap tindakan yang akan dilakukan harus dapat dipahami oleh semua unsur/palaku yang terlibat dalam organisasi tersebut.

Pentingnya penerapan sistem pengendalian intern dalam hal ini belanja latar belakang oleh opini *disclaimer* (tidak memberikan pendapat) oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). Sistem pengendalian intern yang baik tentunya akan memberikan jaminan terhadap kualitas dan kinerja secara menyeluruh, termasuk keyakinan

yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan serta memperkuat akuntabilitas, yang akhirnya akan mendukung upaya pemerintah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Salah satu upaya pemerintah untuk mewujudkan hal tersebut adalah dengan menerbitkan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Cikal bakal SPIP ini dimulai dengan adanya Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat, Keputusan Menteri Pendayagunaan dan Aparatur Negara Nomor 30 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat yang diperbaharui dengan Keputusan Menteri PAN No. KEP/46/M.PAN/4/2004. Unsur-unsur Pengawasan Melekat adalah pengorganisasian, personil, kebijakan, perencanaan, prosedur, pencatatan, pelaporan, dan *review* intern. Selanjutnya pada tanggal 28 Agustus 2008 pemerintah melakukan penyempurnaan atas sistem pengendalian intern yang telah ada sebelumnya melalui penerbitan PP No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang merupakan adaptasi dari COSO (*The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commissions*)-*Internal Control Integrated Framework*. Unsur-unsur Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) meliputi lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan pengendalian intern.

Terkait dengan uraian di atas, penerapan sistem pengendalian intern terhadap belanja langsung pada akhirnya menjadi salah satu agenda penting bagi setiap instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah dalam rangka mewujudkan laporan keuangan yang handal dan akurat. Termasuk di dalamnya yang mengemban amanat ini adalah Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan selaku instansi pemerintah. Meskipun Peraturan Pemerintah ini belum diterapkan sepenuhnya, namun esensi Sistem Pengendalian Intern ini belum diterapkan sepenuhnya, namun esensi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah sudah seharusnya dimiliki dan diterapkan oleh Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang

ada. Dengan diterapkannya pengendalian intern terhadap belanja langsung yang memadai maka penyelenggaraan kegiatan di lingkungan Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan, mulai dari perencanaan belanja langsung, pelaksanaan, sampai dengan pertanggungjawaban belanja langsung dapat dilaksanakan secara tertib, terkendali, efektif, dan efisien. Hal ini tentunya tidak hanya memberikan dampak positif pada peningkatan kinerja Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan, namun sekaligus dapat memberikan keyakinan yang memadai bagi Badan Pemeriksa Keuangan dalam memberikan opini terhadap pengelolaan keuangan negara dalam instansi tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian Amiseno (2015) diketahui bahwa pemahaman sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap belanja modal. Selain itu juga hasil penelitian dari Marchell, Jullie, dan Sabijono (2015) menyatakan bahwa sistem pengendalian intern yang diterapkan telah berdasarkan Peraturan Pemerintah No.60 Tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern yang efektif. Berdasarkan laporan keuangan rumah sakit khusus mata kota Palembang diketahui realisasi anggaran untuk belanja langsung mencapai 56,83% sebesar 13.511.965.400 dengan rincian belanja pegawai sebesar 65.400.000, belanja barang dan jasa sebesar 12.076.365.400, dan belanja modal sebesar 1.371.100.000 pada tahun 2015. Realisasi anggaran tersebut mencerminkan rendahnya penyerapan anggaran belanja langsung yang menyebabkan adanya kesalahan dalam penggunaan alokasi anggaran belanja langsung yang merupakan kaitannya dalam unsur pengendalian intern yaitu lingkungan pengendalian yang merupakan alat pengendali komitmen organisasi/instansi dalam penggunaan anggaran belanja langsung.

Berdasarkan permasalahan diatas maka penulis tertarik untuk melakukan kajian tentang Analisis Penerapan Sistem Pengendalian Intern terhadap Belanja Langsung, maka penulis menuangkannya dalam penelitian yang berjudul **“ANALISIS PENERAPAN SISTEM PENGENDALIAN INTERN PEMERINTAH (PP No.60 Tahun 2008) TERHADAP BELANJA LANGSUNG PADA RUMAH SAKIT KHUSUS MATA PROVINSI SUMATERA SELATAN”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Rumusan Masalah dari skripsi ini adalah Apakah penerapan unsur-unsur pengendalian intern pemerintah (PP No.60 Tahun 2008) berpengaruh terhadap belanja langsung pada Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan, dengan perincian sebagai berikut:

1. Apakah penerapan unsur lingkungan pengendalian intern berpengaruh terhadap belanja langsung pada Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan?
2. Apakah penerapan unsur penilaian resiko berpengaruh terhadap belanja langsung pada Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan?
3. Apakah penerapan unsur pengendalian aktivitas berpengaruh terhadap belanja langsung pada Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan?
4. Apakah penerapan unsur informasi dan komunikasi berpengaruh terhadap belanja langsung pada Rumah Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan?
5. Apakah penerapan unsur pemantauan pengendalian internal berpengaruh terhadap belanja langsung pada Rumah Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan?
6. Apakah penerapan sistem pengendalian intern pemerintah (PP No.60 Tahun 2008) berpengaruh terhadap belanja langsung pada Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan?

## **1.3 Ruang Lingkup Pembahasan**

Agar pembahasan tidak menyimpang dari permasalahan yang diangkat dan memberikan kejelasan interpretasi serta menciptakan kesamaan persepsi, maka perlu adanya batasan masalah yaitu Pengaruh Penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (PP No.60 Tahun 2008) terhadap Belanja Langsung Pada Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan telah sesuai atau tidaknya dengan peraturan yang berlaku dan penerapan sistem pengendalian intern.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan penelitian adalah:**

1. Mengetahui pengaruh penerapan unsur lingkungan pengendalian intern terhadap belanja langsung pada Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan.
2. Mengetahui pengaruh penerapan unsur penilaian resiko terhadap belanja langsung pada Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan.
3. Mengetahui pengaruh penerapan unsur pengendalian aktivitas terhadap belanja langsung pada Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan.
4. Mengetahui pengaruh penerapan unsur informasi dan komunikasi terhadap belanja langsung pada Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan.
5. Mengetahui pengaruh penerapan unsur pemantauan pengendalian internal terhadap belanja langsung pada Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan.
6. Mengetahui pengaruh penerapan sistem pengendalian intern pemerintah terhadap belanja langsung pada Rumah Sakit Khusus Mata Provinsi Sumatera Selatan.

### **1.4.2 Manfaat penelitian adalah:**

#### **1. Manfaat Akademik**

Kegunaan Akademik dalam penelitian ini adalah penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai referensi yang dapat menunjang untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan sebagai bahan masukan bagi penelitian-penelitian yang akan datang mengenai Analisis Penerapan Sistem Pengendalian Intern terhadap Belanja Langsung Pada Rumah Sakit Umum Daerah Khusus Mata Kota Palembang.

#### **2. Manfaat Praktis**

Kegunaan Praktis dalam penelitian ini, diharapkan dapat berguna sebagai sumbangan pemikiran serta informasi bagi Instansi Rumah Sakit Khusus Mata Kota Palembang dalam mengevaluasi Penerapan Sistem Pengendalian Intern terhadap Belanja Langsung.