

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sistem pengendalian internal (SPI) dalam semua entitas termasuk pemerintahan sangat penting dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan baik (*Good Governance Government*). Organisasi atau entitas apapun baik sektor publik, sektor bisnis, maupun sektor sosial perlu memiliki dan membangun sistem pengendalian internal yang baik dan andal. Keberadaan sistem pengendalian yang baik dan andal tersebut menyebabkan berbagai penyimpangan, kecurangan (*fraud*), korupsi dan kesalahan (*error*) dalam suatu organisasi dapat diminimalisasi karena terlindunginya aset-aset serta tersedianya data akuntansi yang akurat dalam mendukung terlaksananya pengendalian administratif dalam organisasi.

Pengendalian intern dalam pemerintahan pada hakekatnya merupakan proses yang integral dalam bentuk 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, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Setiap instansi pemerintah perlu membangun dan memiliki pengendalian intern yang baik, mengingat masih seringkali terjadinya berbagai kasus korupsi, penyelewengan keuangan negara, pemborosan anggaran, inefisiensi organisasi, dan kualitas laporan keuangan pemerintah yang buruk. Salah satu penyebab utamanya adalah lemahnya pengendalian internal.

Peranan pengendalian internal dalam suatu entitas oleh karenanya merupakan sistem yang diperlukan dalam mengawal kegiatan perusahaan. Oleh karena itu sistem pengendalian internal merupakan bentuk perencanaan yang meliputi struktur organisasi, metode, dan alat-alat yang dikoordinasikan di dalam perusahaan dalam ruang lingkup akuntansi untuk menjaga keamanan harta milik perusahaan, memeriksa ketelitian dan kebenaran data akuntansi, mendorong efisiensi dan efektivitas serta memotivasi penerapan kebijakan manajemen.

Menurut *American Institute of Certified Public Accountant* (AICPA), sistem pengendalian intern adalah suatu proses yang dipengaruhi oleh dewan komisaris, personil manajemen, dan satuan usaha lainnya yang dirancang untuk mendapatkan keyakinan yang memadai tentang pencapaian tujuan yang meliputi efektivitas dan efisiensi operasi, keandalan jenis jenis laporan keuangan dalam jenis jenis akuntansi, kesesuaian dengan undang-undang, dan peraturan yang berlaku. Dengan adanya pengawasan, seluruh sumber daya yang dimiliki entitas (perusahaan) dapat dikelola secara baik dan dapat membantumanajemen dalam mempertahankan kelangsungan seluruh kegiatanoperasional, termasuk menjamin adanya pengendalian internal atas kas yang baik dalam entitas.

Pentingnya pengendalian internal atas kas disebabkan karena kas merupakan aset setiap entitas yang paling lancar dibanding dengan aktiva lainnya. Hal ini tidak terlepas dari kenyataan bahwa hampir keseluruhan kegiatan maupun transaksi dalam suatu perusahaan berhubungan dengan kas. Namun karena sifatnya dan karakteristiknya yang sangat mudah untuk

diselewengkan, maka perlu adanya desain pengawasan atau pengendalian internal yang baik untuk kas dan ekuivalen kas. Dengan kata lain, manajemen kas perlu dilakukan untuk menjamin efektivitas ketersediaankas, karena kurang dapat diperkirakan secara pasti baik yang berkaitan dengan arus kas masuk dan arus kaskeluar. Proses aliran kas ini akan berlangsung terus menerus selama beroperasinya perusahaan. Makin besar jumlah kas yang ada dalam perusahaan berarti semakin tinggi peluang yang dimiliki perusahaan untuk memperoleh laba atau keuntungan. Tetapi ini tidak berarti bahwa perusahaan harus mempertahankan persediaan kas yang besar, karena semakin besar kas yang menganggur (*idle cash*) maka akan memperkecil profitabilitas.

Terlepas darimana asal penerimaan kas (*cash inflows*), setiap entitas harus menjaga dan membukukan penerimaan kas sebagaimana mestinya, demikian pula terkait dengan pengeluarannya (*cash disbursements*). Sistem pengendalian yang baik yang terkait dengan penerimaan maupun pengeluaran kas akan membawa dampak pada meningkatnya kemungkinan pelaporan nilai kas dan ekuivalen kas menjadi akurat dan dapat diandalkan oleh pemakai laporan keuangan. Selain itu, pengendalian internal kas oleh karenanya bertujuan untuk menjamin bahwa kegiatan keluar dan masuknya kas berjalan sesuai dengan yang sebenarnya dan diharapkan dapat meminimalisir kemungkinan terjadinya berbagai tindakan penyalahgunaan maupun kecurangan atas kas.

Dalam berbagai kasus sehubungan dengan pengelolaan kas dalam sektor pemerintahan, kas selalu dijadikan objek utama yang disalah

gunakan. Fenomena ini tidak terlepas dari ciri atau karakteristik pengelolaannya dalam instansi pemerintahan yang sangat kompleks, sehingga tidak jarang terjadi penyelewengan atau penyalahgunaan kas. Oleh karena itu, diperlukan adanya pengendalian internal. Pengendalian internal yang didesain secara baik dan tepat oleh karenanya mutlak diperlukan seiring dengan terus tumbuh dan berkembangnya transaksi dalam suatu instansi pemerintahan hingga saat ini.

Terdapat berbagai ketentuan sehubungan dengan bagaimana penyelenggaraan program kegiatan, tugas dan fungsi pada suatu unit kerja dalam sektor publik, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan sampai dengan pertanggungjawaban, mengharuskan semua tahapan ini harus dilaksanakan secara tertib, terkendali serta efektif dan efisien. Sistem Pengendalian Intern dalam Peraturan Pemerintah dan Pedoman Teknis yang ada saat ini dilandasi pada pemikiran bahwa SPI harus melekat sepanjang kegiatan, dipengaruhi oleh sumber daya manusia, serta hanya memberikan keyakinan yang memadai, bukan keyakinan mutlak, dalam menilai ruang lingkup dan keandalan SPI serta pencapaian sasaran suatu unit kerja. Di dalam Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 yang menjelaskan tentang tiga unsur sistem pengendalian internal pemerintah salah satunya terkait dengan pendelegasian wewenang dan pemisahan tugas yang tepat.

Setiap SKPD / OPD disamping sebagai lembaga yang memberikan pelayanan sesuai dengan fungsi dan peranannya masing-masing, juga merupakan instansi pemerintah yang mengelola anggaran operasionalnya. Anggaran tersebut bersumber dari dana APBN sehingga setiap SKPD/OPD

juga diharuskan mengelola dan mempertanggungjawabkan anggaran yang ditanganinya sesuai dengan sistem akuntansi yang berlaku. Oleh karena itu, aspek pengeluaran kas menjadi pokok bahasan utama dalam pengelolaan anggarannya, dimana setiap organisasi tersebut harus dapat merancang dan membuat suatu sistem dan prosedur akuntansi terhadap pengeluaran kas yang dapat mengurangi bahkan meniadakan risiko penggelapan dan penyalahgunaan uang yang tidak sesuai dengan apa yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dengan pertimbangan inilah maka penerapan sistem pengendalian intern kas menjadi salah satu agenda penting yang perlu diperhatikan oleh setiap instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah untuk mewujudkan laporan keuangan yang handal dan akurat. Namun dalam penerapannya, masih saja terdapat banyak kasus penyalahgunaan kas negara atau daerah yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dalam jumlah yang sangat besar. Meskipun berbagai lembaga (seperti; KPK, Satgas Ati Korupsi, dll) atau institusi pengawas keuangan telah dibentuk serta telah diterapkannya sistem pengendalian internal sehubungan dengan pengelolaan kas, namun berbagai kasus sehubungan dengan penyalahgunaan atau penyelewengan serta penggelapan kas negara masih saja terus terjadi.

Kerugian negara akibat korupsi pada 2018 mencapai Rp 9,29 triliun. Hal ini merupakan hasil kajian dari *Indonesia Corruption Watch* (ICW) yang dirilis pada Minggu 28 April 2019. Data ini oleh ICW bersumber dari data putusan perkara korupsi yang dikeluarkan oleh pengadilan pada tingkat Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung. Pengumpulan

data dilakukan sejak 1 Januari 2018-31 Desember 2018. Fakta miris dari fenomena ini menurut catatan ICW adalah bahwa vonis pembayaran uang pengganti yang dijatuhkan majelis hakim kepada terdakwa kasus korupsi sekitar Rp 805 miliar dan sekitar 3 juta dollar Amerika Serikat. Jadi hanya sekitar 8,7 persen kerugian negara yang diganti melalui pidana tambahan uang pengganti.

Terdapat berbagai faktor yang disinyalir sebagai penyebab terjadinya berbagai tindakan penyalahgunaan keuangan negara dalam sektor publik. Atikah N (2018) dalam penelitian yang dilakukan pada BAPPEDA Propinsi Sumatera Utara mengidentifikasi faktor tidak terdapat pemisahan fungsi penerimaan kas yang bertentangan dengan unsur-unsur pengendalian internal yaitu adanya pemisahan fungsi penerimaan kas dengan fungsi pengeluaran kas sebagai salah satu pemicunya. Sementara Rita R. Sonata (2015) dalam penelitiannya di Pusat Penelitian dan Pengembangan Peternakan Bogor menunjukkan bahwa sistem penerimaan dan pengeluaran kas pada badan ini secara umum baik, namun masih ada poin-poin tertentu yang dinilai belum cukup baik, yaitu belum dibentuknya fungsi pemeriksa intern terhadap saldo kas serta adanya penggabungan fungsi pada fungsi kas, padahal fungsi ini memiliki kerentanan yang tinggi terhadap penyelewengan. Selain itu, peneliti ini menemukan fakta bahwa dalam penyelenggaraan kas kecil pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Peternakan tidak menggunakan *imprest system*, sehingga perusahaan tidak dapat memanfaatkan catatan bank sebagai unsur pengendalian intern.

Dalam penelitian lainnya, Yana W Natsir (2013) menyatakan bahwa dalam menjalankan tugas dan fungsinya Dinas Tenaga Kerja (DISNAKER) Kota Bandung belum dapat mempertanggungjawabkan semua keberadaan kas, upaya dalam mengatasi kelebihan ataupun kekurangan kas secara bijaksana dan termonitor dengan cara mengamati dan mengawasi kas dalam suatu periode. Adapun hambatan yang dihadapi dalam efektivitas mekanisme pengendalian intern ini seringkali dalam proses pelaksanaannya. Dinas Tenaga Kerja (DISNAKER) mengalami berbagai hambatan diantaranya dalam hal ketersediaan dana sering tidak sesuai dengan kebutuhan untuk melaksanakan program dan kegiatan karena ada batasan maksimal penyediaan dana dari setiap program dan kegiatan, tidak adanya otorisasi dari PPTK (Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan) dan Pengguna Anggaran.

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, berdasarkan pengamatan awal yang diperoleh selama pra penelitian menunjukkan adanya indikasi terjadinya permasalahan pengendalian internal atas kas pada Inspektorat Kota Kupang. Dalam pengamatan awal tersebut disimpulkan sementara bahwa semua pegawai belum memiliki pemahaman yang komprehensif terhadap SPI, terutama yang berkaitan dengan Pengeluaran Kas. Selain itu ketersediaan anggaran hanya terbatas pada objek objek belanja yang tidak seluruhnya di anggarkan dalam DPA. Keterlambatan pertanggungjawaban bukti-bukti pengeluaran oleh pejabat pelaksanaan teknis kegiatan agar dapat segera di pertanggung jawaban menjadi SPJ oleh bendahara juga merupakan masalah lain yang ikut berkontribusi terjadinya fenomena sehubungan dengan SPI. Fenomena dalam penelitian ini berhubungan dengan unsur-unsur SPI pada

lingkungan pengendalian.

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas, peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian mendalam sehubungan dengan penerapan sistem pengendalian internal terhadap pengeluaran kas pada Inspektorat Kota Kupang dengan judul: **“Analisis Sistem Pengendalian Intern Atas Pengeluaran Kas Pada Inspektorat Kota Kupang ”**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan Sistem Pengendalian Internal (SPI) atas pengeluaran kas di Inspektorat Daerah Kota Kupang?
2. Apakah penerapan Sistem Pengendalian Intern atas pengeluaran kas di Inspektorat Daerah Kota Kupang sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.60 Tahun 2008?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

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

1. Untuk mengetahui penerapan sistem pengendalian intern atas pengeluaran kas di Inspektorat Kota Kupang.
2. Untuk mengetahui apakah penerapan sistem pengendalian intern tersebut di Inspektorat Daerah Kota Kupang sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.60 Tahun 2008.



#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini di harapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Hasil penelitian ini sekiranya dapat menjadi masukan kepada Pemerintah Daerah Kota Kupang dalam mengatasi kendala dan upaya yang perlu dilakukan dalam memperkuat SPI dalam rangka pengelolaan keuangan negara secara tertib, transparan dan yang akuntable.
2. Memperkaya penelitian-penelitian sebelumnya yang relevan dengan objek dalam penelitian ini, dan dapat berkontribusi dalam memberi referensi bagi penelitian selanjutnya.
3. Menambah ilmu dan wawasan penulis tentang hakekat pentingnya SPI dalam suatu organisasi dalam menjamin keamanan aset, keakuratan data akuntansi serta dalam mendorong tercapainya efektifitas dan efisiensi dalam suatu organisasi.