

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Laporan keuangan merupakan implementasi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), bagaimana suatu negara mengelola laporan keuangan. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dilaksanakan pertama kali tahun 2004, dan hasilnya disclaimer. Disclaimer dirasakan pada tahun 2004 s.d. 2009, tahun 2010 sudah mulai kualified. Untuk itu pemerintah mengupayakan pengendalian pemerintahan secara menyeluruh, Presiden menetapkan PP nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) yang mewajibkan menteri, kepala lembaga, gubernur, bupati, dan walikota untuk mengimplementasikan SPIP di lingkungannya.

Pada Era reformasi keuangan sektor publik menjadi fenomena baru dan berdampak meningkatnya tuntutan masyarakat akan suatu pemerintahan yang transparan dan akuntabel (Pebriani, 2019). Paradigma baru tersebut mewajibkan setiap satuan kerja termasuk pemerintah daerah bertanggungjawabkan keuangan daerah secara transparan kepada publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pertanggungjawaban keuangan pemerintah daerah dilakukan dan disampaikan dalam bentuk laporan keuangan.

Kualitas laporan keuangan menjadi hal yang penting. Beberapa kasus di mana kualitas laporan keuangan pemerintah pusat dan daerah di Indonesia masih buruk masih menjadi isu hangat dan perlu dikaji lebih lanjut. Laporan keuangan harus memiliki karakteristik yang relevan, andal, sebanding dan mudah dipahami. Munculnya permasalahan tersebut menunjukkan masih kurangnya pemahaman tentang standar akuntansi pemerintah dan sistem pengendalian intern, serta peran auditor internal yang masih kurang dalam memberikan rambu-rambu pengawasan, dan tanda-tanda tersebut berdampak negatif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah pusat. (Munggaran dan Yusuf, 2020).

BPK sendiri memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) tahun 2013-2015 atas hasil audit laporan keuangan pemerintah pusat (LKPP). BPK menekankan kualitas Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga (LKKL) yang masih bermasalah. Harry Azhar Aziz (2016) mengatakan bahwa masalah tersebut merupakan kombinasi dari standar akuntansi pemerintahan yang tidak konsisten, sistem pengendalian internal yang lemah, dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Standar akuntansi pemerintahan adalah prinsip akuntansi yang ditetapkan pada saat menyusun dan menyampaikan laporan keuangan pemerintah. Tujuan dari operasi ini agar laporan keuangan yang dihasilkan dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah pusat. Dengan menerapkan standar akuntansi yang baik, pemerintah akan memperoleh informasi yang berkualitas karena laporan keuangan pemerintah harus sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan (Amelia, et al, 2023)

Disampaikan oleh anggota VI BPK RI Dr. Pius Lustrilanang di Gedung Kemenkes, Tahun 2021 BPK memberikan opini wajar tanpa pengecualian atas laporan keuangan Kementerian Kesehatan tahun 2021 dalam semua hal yang material sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. BPK mengapresiasi atau pencapaian opini Kementerian Kesehatan selama 9 tahun berturut-turut. Opini WTP tersebut bukan berarti tidak terdapat permasalahan dalam pengelolaan keuangan negara, melainkan masih menemukan permasalahan-permasalahan, kelemahan pengendalian intern, dan kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan meskipun tidak berdampak material terhadap penyajian laporan keuangan Kementerian Kesehatan tahun 2021.

Pada tanggal 20 Juni 2024, Menteri Budi Gunawan Sadikin menyampaikan salam sambutannya bahwa Kementerian Kesehatan (Kemenkes) kembali meraih predikat Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI). Keberhasilan ini merupakan kali kesebelas berturut-turut bagi Kemenkes dalam meraih opini WTP, yakni sejak 2012 hingga 2023. Sebanyak 85,21 persen temuan sudah ditindaklanjuti sampai semester II tahun 2023, saya targetkan harus di atas 90%, dan tadi laporan dari Irjen

Kemenkes per 31 Mei sudah 92,93%, Namun demikian, mohon perhatian sampai 31 Desember 2023 masih terdapat 130 rekomendasi yang belum ditindaklanjuti.

Salah satu faktor yang dapat menciptakan laporan keuangan yang berkualitas yaitu sistem pengendalian internal. Sistem pengendalian intern pemerintah, selanjutnya disebut SPIP, adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. SPIP bisa dijadikan indikator awal dalam menilai kinerja suatu entitas. SPIP merupakan suatu cara untuk mengarahkan, mengawasi dan mengukur sumber daya suatu organisasi, dan juga memiliki peran penting dalam pencegahan dan pendeteksian penggelapan (fraud) secara dini. SPIP akan membantu memandu entitas berjalan bagaimana semestinya. Salah satu tujuan umum manajemen dalam merancang sistem pengendalian internal yang efektif adalah agar pelaporan keuangan reliabel (Indrawati, et al, 2020).

Hal selanjutnya yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah adalah Kompetensi Sumber Daya Manusia, yaitu kemampuan seseorang atau individu, suatu organisasi (kelembagaan), atau suatu sistem untuk melaksanakan fungsi-fungsi atau kewenangannya untuk mencapai tujuannya secara efektif dan efisien. Kapasitas harus dilihat sebagai kemampuan untuk mencapai kinerja, untuk menghasilkan keluaran-keluaran (outputs) dan hasil-hasil (outcomes) (Ariani, 2013 dalam Indrawati, et al 2020).

Kementerian Kesehatan Republik Indonesia merupakan salah satu kementerian di pemerintahan Indonesia yang membidangi urusan kesehatan. Setiap kementerian memiliki satuan kerja didalamnya termasuk dalam kementerian kesehatan. Setiap satuan kerja dalam kementerian kesehatan memiliki kewajiban dalam melakukan pelaporan terkait dengan keuangan yang dialokasikan dan telah direalisasikan. Laporan keuangan di lingkungan kementerian kesehatan memiliki periode untuk review laporan keuangannya yang dilakukan oleh inspektorat jendral. Periode tersebut dilakukan selama 2 (dua) kali dalam setahun yaitu bulan Juni (semester 1) dan periode tahun berjalan.

Laporan keuangan dikatakan berkualitas salah satu indikatornya adalah ketepatan waktu pelaporan (kepatuhan) dan ketepatan dalam menempatkan alokasi

dan realisasi sesuai dengan petunjuk teknis yang telah ditentukan. Guna meningkatkan kualitas laporan keuangan dilingkungan kemenkes setiap satuan kerja antara lain di Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan (BKPK) yaitu dengan dibentuk sistem pengendalian internal didalamnya. Hal ini bertujuan untuk setiap penanggung jawab laporan keuangan di Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan (BKPK) patuh dan meminimalisir temuan dari hasil review inspektorat jendral.

Penelitian yang dilakukan Indrawati, et al (2020) menyebutkan bahwa sistem pengendalian internal, pemanfaatan teknologi informasi dan kompetensi sumber daya manusia berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan daerah. Siregar dan Hasanah (2021) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa secara bersama-sama variabel standar akuntansi pemerintah, sistem informasi akuntansi, sistem pengendalian intern dan kompetensi sumber daya manusia memiliki pengaruh terhadap kualitas laporan keuangan, standar akuntansi pemerintah memiliki pengaruh negative terhadap kualitas laporan keuangan, sistem informasi akuntansi memiliki pengaruh negative terhadap kualitas laporan keuangan, sistem pengendalian intern tidak memiliki pengaruh terhadap kualitas laporan keuangan dan kompetensi sumber daya manusia tidak memiliki pengaruh terhadap kualitas laporan keuangan.

Admajaya dan Wahyundaru (2020) dalam penelitiannya menyebutkan bahwa pengendalian intern akuntansi memiliki pengaruh positif yang signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah, pengendalian intern akuntansi yang lebih baik oleh pemerintah daerah akan meningkatkan kualitas penyajian laporan keuangan pemerintah daerah.

Yusuf, et al (2020) menyebutkan bahwa sistem pengendalian intern pemerintah mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kualitas laporan keuangan. Lestari dan Dewi (2020) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa sistem pengendalian intern berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan, pemahaman akuntansi, pemanfaatan sistem informasi akuntansi dan sistem pengendalian intern berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan.

Pebriani (2019) dalam penelitiannya menyebutkan bahwa kompetensi sumber daya manusia berpengaruh terhadap kualitas LKPD, begitu juga kompetensi sumber daya manusia yang dimoderasi oleh SPIP berpengaruh signifikan terhadap kualitas LKPD, pemanfaatan TI berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas LKPD dan berpengaruh signifikan dengan dimoderasi oleh SPIP, penerapan SAP tidak berpengaruh signifikan terhadap kualitas LKPD.

Ira Gustina (2021), dalam penelitiannya menunjukkan bahwa secara parsial Sistem Pengendalian Intern tidak berpengaruh secara parsial terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pada OPD Kabupaten Indragiri Hilir. Sistem Akuntansi Keuangan Daerah berpengaruh secara parsial terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pada OPD Kabupaten Indragiri Hilir. Nilai Adjusted R Square 0,349 artinya bahwa terdapat 34,9% pengaruh variabel Kualitas Laporan Keuangan dipengaruhi oleh Sistem Pengendalian Internal dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, sebesar 47,1% dipengaruhi oleh variable lain.

Aprila dan Ikyarti (2019), dalam penelitiannya menunjukkan penerapan standar akuntansi pemerintah, implementasi sistem informasi manajemen daerah dan sistem pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan di Kabupaten Seluma.

Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan (SPIP) Kementerian Kesehatan khususnya pada satker Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan (BKPK) dilakukan oleh Tim Satuan Kepatuhan Internal (SKI). Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan (BKPK) belum pernah dilakukan penelitian tentang Praktik Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan (SPIP), belum maksimalnya mekanisme pengelolaan resiko dan pemantauan pengendalian internal pada saat penyusunan laporan keuangan.

Beberapa temuan permasalahan yang terjadi di Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan (BKPK) terkait laporan keuangan sebenarnya didalam kementerian terdapat satuan pengendalian internal yang dibentuk untuk dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan yang dibuat. Namun kualitas laporan keuangan kemenkes setiap tahun dalam review yang dilakukan inspektorat masih mendapati adanya temuan. Sesuai dengan review yang diperoleh tersebut, maka

diperlukan kajian lebih dalam tentang peran satuan pengendalian internal Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan (BKPK) dalam satuan kerja dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan dilingkungan Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan (BKPK) yang mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang SPIP.

Penelitian ini sudah banyak diteliti oleh peneliti sebelumnya diantaranya seperti penelitian yang dilakukan Indrawati, et al (2020) metode analisis yang digunakan adalah analisis regresi linier berganda dan moderated regression analysis dengan bantuan SPSS vers 21. Siregar dan Hasanah (2021) dalam penelitiannya menggunakan analisis regresi linier berganda yang digunakan untuk menguji hipotesis penelitian. Admajaya dan Wahyundaru (2020) teknik analisis yang digunakan adalah analisis regresi linier berganda. Yusuf dan Munggaran (2020) menggunakan metode analisis statistik dengan menggunakan bantuan SPSS versi 21. Lestari dan Dewi (2020) teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah regresi linier berganda dengan menggunakan bantuan software SPSS 20 for windows. Pebriani (2019) Metode yang digunakan adalah metode deskriptif dan survey eksplanatori dengan ukuran sampel 108 responden. Metode analisis data yang digunakan yaitu Regresi Linier Berganda dengan pengujian variabel moderasi menggunakan MRA (Moderated Regression Analysis) dan pengolahan data menggunakan software SPSS 23. Ira Gustina (2021) metode analisis data yang digunakan adalah regresi linier berganda, pengujian uji asumsi klasik digunakan uji normalitas data, multikolinieritas dan heterokedastisitas. Pengujian statistic descriptive, hipotesa uji $-t$ dan koefisien determinasi (R^2). Aprila dan Ikyarti (2019) Metode yang digunakan dalam menganalisis data yaitu menggunakan statistik analisis regresi berganda.

Perbedaan dengan penelitian ini adalah peneliti menggunakan metode kualitatif interpretif dengan pendekatan etnometodologi, menjelaskan pemahaman praktik yang terkait dalam organisasi.

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Study Etnometodologi: Mengungkap Praktik

Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan (SPIP) di Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan (BKPK)”

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan yang terdapat dalam latar belakang penelitian, maka dapat dirumuskan masalah yang akan diteliti yaitu bagaimana study etnometodologi: mengungkap praktik sistem pengendalian internal pemerintahan (spip) di badan kebijakan pembangunan kesehatan (bkpk)?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Praktik Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan (SPIP) di Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan (BKPK)

1.4 Kontribusi Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kebaruan, dalam penelitian ini terletak pada kajian mendalam mengenai peran pengendalian internal dan sumber daya manusia dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan di lingkungan Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan Kementerian Kesehatan melalui pendekatan kualitatif. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang umumnya menggunakan pendekatan kuantitatif dan berfokus pada pengukuran variabel, penelitian ini menelaah praktik nyata, interaksi organisasi, serta kesenjangan antara kebijakan pengendalian internal dan implementasinya di tingkat satuan kerja.

1.5 Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti berharap memberikan beberapa manfaat diantaranya yaitu:

1. Manfaat Akademis

Diharapkan penelitian ini bisa memberikan kontribusi pengetahuan baru yaitu implementasi SPIP dalam peningkatan kualitas laporan keuangan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat dimanfaatkan oleh institusi terkait sehingga dapat menentukan kebijakan dan langkah-langkah yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi peningkatan kualitas laporan keuangan menjadi lebih baik.