BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah Penelitian

Adanya organisasi pemerintahan atau biasa disebut organisasi sektor publik mempunyai tujuan yang penting untuk memberi pelayanan kepada masyarakat, oleh karena itu, masyarakat tak bisa lepas dari instansi pemerintahan dalam kehidupan sehari-harinya. Instansi pemerintah memiliki tugas penting dalam bidang pembangunan, baik itu diperuntukkan dalam jangka pendek, menengah, atau jangka panjang. Karena negara Indonesia sangat luas dan terdiri dari banyak daerah, maka peranan dari pemerintah di setiap daerah sangat penting terutama dalam hal menunjang pembangunan dalam berbagai bidang (Anwar, 2019). Dalam melaksanakan pembangunan daerah, kepala daerah dibantu oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) memiliki tugas utama dalam membantu Gubernur, Wali Kota/Bupati dalam hal menyelenggarakan bidang perencanaan dan pembangunan daerah (Nasir, 2023).

Untuk mencapai tujuan pembangunan daerah, maka proses perencanaan anggaran oleh BAPPEDA memainkan peranan penting, hal tersebut sesuai dengan UU No. 25 Tahun 2004 mengenai sistem perencanaan pembangunan nasional (Andrias et al., 2022). Dalam sektor publik, proses penganggaran sangat penting, karena mencerminkan bagaimana rencana kegiatan dan alokasi biaya yang dibutuhkan selama periode ke depan. Dalam hal ini, akan menunjukkan bagaimana kinerja serta kemampuan instansi pemerintah pada suatu daerah,

apakah sudah baik dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunannya (Anwar, 2019).

Setiap daerah memiliki wewenang untuk melaksanakan penyusunan anggaran yang disebut dengan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), yakni hak sepenuhnya bagi pemerintah daerah dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengenai perimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Anggaran diartikan sebagai sesuatu yang krusial dalam sektor pemerintahan atau publik, karena anggaran adalah rencana pada proses penyusunan kegiatan dan juga biaya-biaya yang dibutuhkan pada kurun waktu satu tahun mendatang. Anggaran juga merupakan cerminan dari kinerja pemerintah daerah dalam pembiayaan dan pengelolaan pelaksanaan pembangunan daerah (Anwar, 2019).

Dari data oleh Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil), Kabupaten Buleleng merupakan wilayah di provinsi Bali dengan jumlah penduduk terbanyak, yakni sekitar 826,74 ribu jiwa pada pertengahan tahun 2024, atau sekitar 19,03% dari total penduduk provinsi Bali (Fadhlurrahman, 2024). Selain itu, Buleleng juga merupakan kabupaten dengan luas wilayah terbesar, yang mencapai 1.365,88 km², atau sekitar 24,25% dari total luas Bali (BRIDA, 2024). Berdasarkan kompleksitas tersebut diketahui bahwa perencanaan anggaran di Kabupaten Buleleng membutuhkan pendekatan yang terstruktur, akuntabel, dan berbasis risiko agar mampu menjawab tantangan geografis dan demografis secara tepat sasaran. Oleh karena itu, peran BAPPEDA

menjadi sangat penting sebagai instansi yang memiliki tanggung jawab menyusun perencanaan pembangunan daerah yang sesuai terhadap kondisi wilayah.

Di Kabupaten Buleleng, BAPPEDA memiliki tanggung jawab untuk merencanakan dan mengelola anggaran yang tentunya berpengaruh pada berbagai program pembangunan dan proyek daerah. Jika perencanaan dari anggaran yang diterapkan tidak matang, maka ini akan memiliki dampak kepada kegiatan atau program kerja yang tidak dijalankan sesuai berdasarkan tujuan (Kadek wirastuti et al., 2024). Kabupaten Buleleng merupakan daerah yang cukup luas di provinsi Bali dan juga padat penduduk, terlebih di kota Singaraja yang dikenal sebagai kota pendidikan, sehingga pembangunan dan pelaksanaan anggaran di Kota Singaraja dan daerah lainnya di Kabupaten Buleleng berbeda, artinya Kota Singaraja perlu mendapatkan prioritas dalam alokasi anggaran untuk menunjang infrastruktur pendidikan dan fasilitas umum lainnya. Pembangunan yang dilakukan pada setiap daerah tentu berbeda dikarenakan kebutuhan serta potensi yang tidak sama, oleh karenanya, pemerintah perlu membuat program kegiatan yang sesuai untuk masing-masing daerah. Ini menjadi tantangan yang cukup sulit bagi instansi pemerintah untuk mengalokasikan dan meratakan anggaran secara tepat sasaran dikarenakan kebutuhan serta potensi setiap daerah yang tidak sama. Adapun kualitas program pembangunan sangat bergantung pada perencanaan yang matang serta berbasis risiko.

Namun demikian, berdasarkan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) BAPPEDA Kabupaten Buleleng pada Tahun 2024, ditemukan permasalahan yang berkaitan dengan sistem perencanaan dan penganggaran yakni belum selarasnya dokumen perencanaan yang satu dengan yang lainnya, ini kemudian

mengakibatkan terjadinya tumpang tindih antara kebijakan dan pelaksanaan program, sehingga berdampak pada tidak optimalnya pencapaian dari tujuan pembangunan. Belum selarasnya dokumen perencanaan ini terjadi karena adanya paradigma perencanaan yang disebut dengan *money follow function* yang artinya anggaran masih mengikuti tugas dan tanggung jawab masing-masing perangkat daerah alih-alih berbasis program, yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih program dan pengalihan dana untuk satu jenis program ke beberapa perangkat daerah, sehingga mengurangi manfaat program tersebut. Selain itu, informasi yang diperoleh dari hasil penilaian dan pengendalian belum sepenuhnya digunakan sebagai acuan dalam penyusunan rencana pembangunan daerah. Dengan demikian, jelaslah bahwa masalah utama yang dihadapi BAPPEDA Kabupaten Buleleng adalah belum optimalnya kinerja perencanaan pembangunan daerah (BAPPEDA, 2024). Berdasarkan evaluasi Triwulan IV Tahun Anggaran 2024, realisasi fisik pembangunan daerah di Kabupaten Buleleng mencapai 92%. Namun dari evaluasi tersebut juga menunjukkan adanya keterlambatan pelaksanaan beberapa program strategis, yang disebabkan oleh ketidaksesuaian antara perencanaan dan pelaksanaan anggaran. Ini menunjukkan meskipun capaian fisik cukup tinggi, masih ditemukan kendala dalam hal sinkronisasi dokumen perencanaan yang dapat mempengaruhi efektivitas anggaran (Atnews, 2024).

Masalah mengenai pengalokasian anggaran ternyata kerap terjadi pada berbagai daerah di Indonesia. Berdasarkan laporan tahunan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) 2023 ditemukan bahwa tidak efektifnya penggunaan anggaran dari pemerintah daerah disebabkan oleh lemahnya Sistem Pengendalian Internal

(SPI). Kemudian pada tahun 2024, berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2024, disampaikan oleh (BPK, 2024) kepada DPR dan DPRD RI mengungkap adanya temuan mengenai sistem pengendalian internal pada pemerintah daerah. Dari 738 LHP yang telah diselesaikan BPK, terdapat 3 LHP Kinerja, 35 LHP DTT (Dengan Tujuan Tertentu), dan 700 LHP Keuangan. Hasil pemeriksaan menemukan bahwa beberapa pemerintah daerah masih menghadapi tantangan dalam hal perbaikan tata kelola serta pemantauan pelaksanaan anggaran (Mohammad, 2024). Oleh karena itu, kelemahan dalam sistem pengendalian intern tetap menjadi perhatian utama bagi BPK. Sejalan dengan konteks tersebut, teori Sistem Pengendalian Intern menurut COSO (2013) dapat menegaskan bagaimana pentingnya pemantauan, pengendalian aktivitas, serta pengendalian lingkungan yang baik agar bisa dipastikan bahwa anggaran dikelola secara transparan dan bertanggungjawab. Adapun model COSO yakni model sistem pengendalian pertama yang dibuat dan telah digunakan oleh berbagai negara (Pfister, 2009). Sistem Pengendalian Intern Pemerintah di Negara Indonesia juga mengadopsi dari model pengendalian internal oleh COSO tahun 1992.

Dalam Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Buleleng Tahun 2023, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengungkapkan adanya kelemahan pengendalian internal di Kabupaten Buleleng, termasuk ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. (BPK RI, 2024). Pemerintah Kabupaten Buleleng menghadapi tantangan yang sama dalam hal pengalokasian anggaran, yang mana tantangan tersebut kerap terjadi pada berbagai daerah di Indonesia. Kemudian berdasarkan temuan BPK

dapat diketahui bahwa tidak efektifnya penggunaan anggaran dari pemerintah daerah disebabkan oleh lemahnya Sistem Pengendalian Internal (SPI). Temuan BPK tersebut menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten Buleleng belum menerapkan sistem pengendalian internal secara menyeluruh, padahal peran SPIP sangat penting termasuk dalam mendukung seluruh proses pengelolaan keuangan daerah, terutama sejak tahap perencanaan. Namun, hingga saat ini, penelitian mengenai penerapan SPI di BAPPEDA Kabupaten Buleleng dalam kaitannya dengan efektivitas perencanaan anggaran masih terbatas. Hal ini menunjukkan pentingnya kajian mendalam untuk mengidentifikasi tantangan dan kelemahan dalam penerapan SPI di instansi tersebut.

Permasalahan mengenai ketidaksesuaian dokumen perencanaan yang menyebabkan tumpang tindih kebijakan pembangunan daerah serta lemahnya pengendalian internal berpengaruh langsung terhadap efektivitas perencanaan anggaran di BAPPEDA Kabupaten Buleleng. Hal ini menunjukkan terdapat celah dalam penerapan SPIP yang seharusnya menjamin akuntabilitas perencanaan pembangunan. Dengan demikian, maka dilakukan penelitian ini untuk mengevaluasi SPIP yang diterapkan sesuai kerangka COSO dan bagaimana efektivitasnya dalam mengatasi permasalahan perencanaan anggaran.

Sistem pengendalian internal merupakan mekanisme yang berfungsi untuk memantau, mengarahkan, dan mengevaluasi penggunaan sumber daya dalam suatu organisasi. Fungsi sistem ini tidak hanya terbatas pada pengecekan keakuratan data atau angka-angka, tetapi juga mencakup penelaahan terhadap struktur organisasi, meningkatkan efisiensi kinerja, dan menilai keberhasilan pelaksanaan kebijakan yang telah dirancang. Oleh karena itu, sistem pengendalian

internal perlu dilakukan secara berkesinambungan melalui proses monitoring dan evaluasi agar manfaat yang diharapkan dapat tercapai dan dapat dipertanggungjawabkan secara efektif (Damayanti, 2020).

Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 menjadi acuan bagi sistem pengendalian pemerintah pusat dan daerah. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yang sering dikenal dengan SPIP, adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sesuai dengan Ketentuan Umum Pasal 1 angka 2. Sistem pengendalian intern ini meliputi lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan pengendalian (Nazarova et al., 2021). BPK menjelaskan bahwa kegiatan atau program yang dilakukan akan berhasil dan efisien jika Sistem Pengendalian Intern dilaksanakan dengan benar dan konsisten oleh pimpinan dan anggota organisasi. Sistem pelaporan keuangan juga akan lebih dapat diandalkan dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Mengingat pimpinan daerah memegang peranan penting dalam meningkatkan kinerja pembangunan daerah serta perencanaan dan pelaksanaan anggaran, maka partisipasi aktif pimpinan pada semua tingkatan organisasi sangat diperlukan untuk membangun sistem pengendalian intern yang efektif. (Risdayanti, 2023).

Pada konteks SPIP, penganggaran tidak secara langsung dikategorikan sebagai salah satu dari lima unsur, namun penganggaran erat kaitannya dengan unsur kegiatan pengendalian. Berdasarkan pedoman SPIP yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, kegiatan pengendalian mencakup kebijakan yang dilakukan untuk memastikan arahan manajemen dilakukan dengan sesuai,

yang mana dalam hal ini termasuk efektivitas proses penganggaran. Kegiatan pengendalian merupakan salah satu unsur SPIP yang memastikan suatu kebijakan serta prosedur yang terkait anggaran dijalankan sesuai dengan pedoman, sehingga anggaran bisa mendukung tercapainya tujuan organisasi secara efektif. Dalam kegiatan pengendalian, untuk pencapaian *output* dan realisasi anggaran, dilakukan dengan review atas kinerja melalui evaluasi secara berkala setiap triwulan atau semester (Arthatun & Mia, 2020). Walau demikian, penganggaran juga berkaitan dengan empat unsur SPIP lainnya. Oleh karena itu, penganggaran merupakan bagian integral SPIP dalam memastikan sumber daya suatu instansi dijalankan secara efektif dan efisien guna memastikan tercapainya tujuan.

Agar instansi pemerintah daerah dapat beroperasi secara efektif, mereka membutuhkan mekanisme pengendalian internal yang kuat yang memastikan perencanaan anggaran sesuai dengan harapan masyarakat dan pelaksanaannya. Dalam hal ini, anggaran dapat berfungsi sebagai panduan kinerja yang akan memberikan arahan untuk mencapai tujuan di masa depan dan berfungsi sebagai alat evaluasi kinerja. Kemungkinan terjadinya penyimpangan dalam proses perencanaan anggaran dapat dikurangi jika sistem pengendalian internal berjalan sesuai rencana (Almujab, 2020). Karena pemerintah daerah dapat mengurangi potensi kesalahan selama proses perencanaan dan penganggaran dengan menerapkan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) secara efektif, maka dapat disimpulkan bahwa SPIP dan kinerja anggaran memiliki keterkaitan yang erat.

Agar pemerintah daerah dapat melaksanakan prosedur perencanaan dan pelaksanaan anggarannya, diperlukan sistem pengendalian internal yang efisien.

Setiap alokasi anggaran dalam sistem penganggaran perlu didukung oleh justifikasi dan struktur yang tepat untuk setiap pos anggaran. Sistem pengendalian yang dapat menjamin pelaksanaan perencanaan dan penganggaran yang efektif dan efisien sangat diperlukan dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah. Perencanaan daerah dan sistem pengendalian keuangan yang diatur dalam UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional memiliki keterkaitan yang erat untuk mencapai tujuan tersebut. (Hindriani et al., 2012).

Beberapa penelitian telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya berkaitan dengan pengendalian internal. Penerapan sistem pengendalian intern pada Dinas Kominfo Kabupaten Semarang telah sesuai dengan komponen sistem pengendalian intern yang ditetapkan pemerintah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, sesuai dengan penelitian Damayanti (2020) yang berjudul Analisis Sistem Pengendalian Intern pada Sistem Akuntansi Pemerintah (Studi Kasus pada Dinas Kominfo Kabupaten Semarang). Dalam penelitiannya, Analisis Penerapan Sistem Pengendalian Intern dalam Pengelolaan APBD Kota Jambi, Hanifah dan Kusumastuti (2024) menyatakan bahwa BPKAD Kota Jambi telah berhasil menerapkan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang sesuai dengan pedoman Kemendagri.

Sehingga dari pemaparan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji mengenai Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) Pada BAPPEDA Kabupaten Buleleng, dengan judul **"Evaluasi Implementasi SPIP Berdasarkan Kerangka Pengendalian Internal COSO Dalam Perencanaan Anggaran di Bappeda Kabupaten Buleleng"** Penelitian ini memiliki kebaruan

di mana lokasi penelitian bertempat di Kabupaten Buleleng, tepatnya pada instansi pemerintah yakni BAPPEDA Kabupaten Buleleng, dan belum ada riset yang meneliti tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dalam Perencanaan Anggaran pada BAPPEDA Buleleng. Selain itu, penelitian ini adalah pengembangan dari penelitian Almujab (2020) dengan metode yang berbeda yakni kualitatif. Metode kualitatif dapat memberikan wawasan baru karena memungkinkan untuk menggali pengalaman, pandangan, dan persepsi subjek penelitian secara mendalam, berbeda dengan pendekatan kuantitatif yang lebih fokus pada data numerik. Dengan menggunakan wawancara dan analisis deskriptif, penelitian ini dapat menangkap nuansa dan kompleksitas yang ada dalam penerapan SPIP serta memberikan gambaran luas mengenai tantangan yang terjadi dan mungkin tidak dapat diukur dengan angka, seperti masalah sosial dan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Sehingga dengan dilakukannya penelitian ini, diharapkan bisa membantu instansi pemerintah daerah untuk merencanakan atau merumuskan kebijakan anggaran supaya alokasi anggaran sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat diidentifikasikan permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah menghadapi tantangan dalam memastikan anggaran dialokasikan dengan tepat sasaran dan diterapkan secara efektif untuk mendukung pembangunan daerah.

2. Terdapat ketidaksinkronan antara dokumen perencanaan, yang menyebabkan tumpang tindih kebijakan dan pelaksanaan program, sehingga berdampak pada tidak optimalnya pencapaian tujuan pembangunan daerah (berdasarkan LKjIP 2024 Bappeda Kabupaten Buleleng).
3. Kelemahan Sistem Pengendalian Internal (SPI) yang menjadi salah satu penyebab tidak efektifnya penggunaan anggaran pemerintah daerah menurut laporan tahunan BPK.

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut, untuk menghasilkan temuan penelitian yang terarah dan menghindari interpretasi yang tidak diharapkan, penelitian ini dibatasi pada analisis Sistem Pengendalian Internal berdasarkan kerangka kerja COSO yang digunakan dalam proses perencanaan anggaran di BAPPEDA Kabupaten Buleleng.

1.4 Rumusan Masalah Penelitian

Rumusan masalah dalam penelitian ini didasarkan pada batasan masalah yang telah disebutkan sebelumnya, yakni:

1. Bagaimana implementasi SPIP di BAPPEDA Kabupaten Buleleng berdasarkan kerangka COSO?
2. Apakah SPIP yang diterapkan di BAPPEDA Kabupaten Buleleng sudah efektif dalam perencanaan anggaran?

3. Apa saja tantangan yang dihadapi dalam mengimplementasikan SPIP di Bappeda Kabupaten Buleleng?

1.5 Tujuan Penelitian

Berikut ini adalah tujuan penelitian, yang didasarkan pada rumusan masalah yang telah disebutkan di atas:

1. Mengetahui implementasi SPIP di BAPPEDA Kabupaten Buleleng berdasarkan kerangka COSO.
2. Menemukan bukti efektivitas penerapan SPIP di BAPPEDA Kabupaten Buleleng dalam perencanaan anggaran.
3. Mengetahui tantangan yang dihadapi dalam mengimplementasikan SPIP di Bappeda Kabupaten Buleleng.

1.6 Manfaat Hasil Penelitian

1. Manfaat Teoritis

   Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi ilmiah lebih lanjut dan memberikan kontribusi pengetahuan dan literatur mengenai Sistem Pengendalian Intern dalam kaitannya dengan perencanaan dan pengelolaan anggaran daerah, khususnya pada organisasi pemerintah.

2. Manfaat Praktis

   a) Bagi BAPPEDA Buleleng

      Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada Pemerintah daerah khususnya BAPPEDA dalam memberikan rekomendasi untuk meningkatkan efektivitas dan

efisiensi pengelolaan anggaran daerah, selain itu hasil penelitian juga dapat digunakan untuk memperbaiki penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dalam perencanaan anggaran.

b) Bagi Mahasiswa

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran secara nyata mengenai tantangan yang terjadi dalam sektor publik dan bagaimana solusi yang dapat diberikan, terutama dalam konteks pengelolaan anggaran daerah, serta diharapkan hasil dari penelitian ini dapat menjadi acuan bagi peneliti selanjutnya yang ingin meneliti topik sejenis.

c) Bagi Universitas Pendidikan Ganesha

Penelitian ini diharapkan dapat menambah sumber referensi keperpustakaan pagi para peneliti selanjutnya di masa mendatang, serta memberikan kontribusi ilmiah dan tambahan bukti empiris dalam topik sejenis.