

# BAB I

## PENDAHULUAN

### **A. Latar Belakang Masalah.**

Dalam Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM.122 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Perhubungan, kedudukan Inspektorat Jenderal adalah unsur pengawas Kementerian Perhubungan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri. Tugas Inspektorat Jenderal yaitu menyelenggarakan pengawasan intern dilingkungan kementerian perhubungan. Inspektorat Jenderal menjalankan fungsi salah satu diantaranya pelaksanaan pengawasan intern di lingkungan Kementerian Perhubungan terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya serta penyusunan laporan hasil pengawasan di lingkungan Kementerian Perhubungan.

Kementerian Perhubungan dalam visinya yaitu terwujudnya penyelenggaraan pelayanan perhubungan yang handal, berdaya saing, dan memberikan nilai tambah dengan meningkatkan aksesibilitas masyarakat dan kualitas pelayanan. Untuk mewujudkan visinya tersebut tentu dibutuhkan adanya satu kesatuan kerja didalamnya. Dengan visi Inspektorat Jenderal sebagai penjamin mutu atas kinerja kementerian perhubungan dalam mewujudkan konektivitas nasional yang handal, berdaya saing dan memberikan nilai tambah. Dilakukan dengan misi yaitu meningkatkan pengawasan intern yang profesional, integritas, dan amanah, mendorong efisiensi dan efektifitas kinerja Kementerian Perhubungan, mendorong

kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, meningkatkan penerapan SPIP dan akuntabilitas kinerja Aparatur Perhubungan, mencegah dan menindaklanjuti terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang, mendorong penyelesaian tindak lanjut hasil pengawasan.

Inspektorat Jenderal terdiri atas kelompok jabatan fungsional auditor, kinerja auditor inilah yang membantu pimpinan dalam melaksanakan pengendalian terhadap masing-masing setiap satuan kerja di lingkungan Kementerian Perhubungan. Kinerja auditor yang sesuai standar operasional dapat terwujud jika didukung dengan standar mutu yang sesuai dengan mandat penugasan, sehingga siapapun auditor yang bertugas dapat menghasilkan mutu hasil audit yang sama (Warta Pengawasan, 2013) dalam (Katilli, 2017).

Kinerja auditor merupakan perwujudan kerja yang dilakukan dalam rangka mencapai hasil kerja yang lebih baik atau lebih menonjol ke arah tercapainya tujuan organisasi. Pencapaian kerja auditor yang lebih baik harus sesuai dengan standard dan kurun waktu tertentu (Goldwasser dalam Fanani *et al.*, 2008).

Menurut Agoes (2017: 2), perlunya dilakukan audit terhadap laporan keuangan untuk memberikan sebuah nilai tambah bagi laporan keuangan karena seorang auditor memberikan pendapat mengenai kewajaran sebuah laporan keuangan. Dalam menjalankan tugas dan perannya auditor bekerja berdasarkan standard dan kode etik profesi. Adanya tugas mengaudit laporan keuangan tersebut dapat mendatangkan tekanan sendiri yang dapat menurunkan kenyamanan dan kepuasan auditor dalam bekerja apabila pihak eksternal mempunyai kepentingan yang berbeda (Wiguna, 2014). Hal tersebut dapat menjadi alasan bagi auditor melakukan

sesuatu yang akan berdampak kepada kinerja auditor tersebut. Maka dari itu, seorang auditor membutuhkan kondisi kerja yang kondusif untuk menghasilkan sebuah kinerja yang baik.

Pada sebuah organisasi kementerian, penyerapan anggaran dinilai sangat tergantung pada kinerja eselon 2 yaitu Inspektorat Jenderal, karena instansi ini yang langsung menjadi manajer setiap proyek yang dilakukan. Berdasarkan kasus yang terjadi menurut berita liputan6.com tahun 2018 yang menyatakan bahwa Menteri Keuangan Sri Mulyani mengkritisi kinerja Kementerian Perhubungan dalam beberapa tahun terakhir. Dengan anggaran yang cukup tinggi tetapi belum tercermin dengan hasil di lapangan. Menteri Keuangan menilai kinerja penyerapan anggaran yang dalam 10 tahun terakhir tidak pernah lebih dari 90 persen. Padahal anggaran setiap tahun naik. Pada 2010, tercatat anggaran hanya Rp 17,8 triliun, namun pada 2018 mencapai Rp 48,2 triliun. Berdasarkan katadata.co.id tahun 2019, Kementerian Perhubungan untuk memperbaiki serapan anggaran, yang realisasi tahun 2016 hanya 84,4 % atau Rp 45,1 triliun dari total pagu Rp 53,4 triliun. Sedangkan serapan pada 2017 sebesar 86,3 % dari pagu Rp 47,9 triliun. Dalam hal ini, Kementerian Perhubungan belum tentu mampu mendapat tambahan alokasi anggaran. Oleh karena itu, Menteri Keuangan berharap dengan adanya hal tersebut tidak menjadi alasan untuk proyek tidak berjalan karena tidak adanya anggaran tetapi nyatanya banyak anggaran yang tidak terserap.

Kinerja yang dinilai sudah optimal atau belum seperti yang dijelaskan sebelumnya, tentu ada beberapa faktor diantaranya seperti pengendalian internal dengan sistem pengendalian internal pemerintah, pemahaman sistem akuntansi

keuangan dan pengelolaan keuangannya. Dalam hal ini, kinerja auditor Inspektorat Jenderal dipertanyakan tugas pelaksanaannya setiap kunjungan ke satuan kerja pada masing-masing pelayanan perhubungan yang berada di setiap daerah. Pengawasan internal pemerintah merupakan fungsi manajemen yang penting dalam penyelenggaraan pemerintah. Melalui pengendalian intern inilah dapat diketahui bahwa suatu instansi pemerintah telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kebijakan yang telah ditetapkan dan ketentuan yang berlaku. Dalam hal ini, pengendalian internal yang dilakukan belum memadai dan masih terdapat masalah yang harus diselesaikan.

Kementerian Perhubungan mendapatkan opini WTP tetapi BPK masih temukan kelemahan pada laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan Kementerian Perhubungan tahun anggaran 2016 menurut berita bisnis.tempo.co tahun 2017. Dalam hal ini, BPK masih menemukan kelemahan sistem pengendalian internal ataupun ketidakpatuhan yang perlu diperbaiki. Kelemahan pada sistem pengendalian internal yang menjadi perhatian BPK adalah sistem pengendalian pendapatan, terutama pada pengeluaran penerimaan negara bukan pajak (PNBP) jasa konsesi sebesar Rp 5,84 miliar pada Direktorat Jenderal Perhubungan Laut dan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara yang belum memadai. Selain itu, sistem pengendalian aset pada penataan usaha persediaan sebesar Rp 10,37 miliar pada empat satuan kerja di tiga eselon I belum memadai.

Pengendalian internal yang dilakukan di lingkungan Kementerian Perhubungan berdasarkan fenomena tersebut masih terjadi kelemahan sehingga kinerja auditor dalam memeriksa proyek ataupun laporan keuangan setiap unit

kerja dalam Kementerian Perhubungan tidak efisien dan efektif. Kinerja auditor disini seharusnya menjadi tolak ukur dalam menjalankan operasi kegiatan sesuai dengan anggaran dan perencanaan yang sudah dibuat. Untuk itu kualitas evaluasi kinerja perlu adanya pengawasan internal. Menurut PP No. 60 tahun 2008, pengawasan internal yang dimaksud dalam evaluasi kinerja adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien.

Pemerintah mempunyai kinerja baik apabila pemerintah tersebut mampu mengelola pemerintahan yang dapat memberikan kesejahteraan kepada negara dan masyarakat. Oleh karena itu, dengan adanya pengendalian internal terhadap pengukuran kinerja yang sistematis dapat menghasilkan kinerja yang baik. Dalam pengukuran pencapaian kinerja Pemerintah maka hasil evaluasi yang diperoleh instansi pemerintah akan semakin baik dengan tingkat keefektivitas dan keefisienan dalam pencapaian kinerja seiring dengan pengendalian internal yang dilakukan secara maksimal.

Pengukuran dan penilaian suatu kinerja pemerintah pada umumnya merupakan hal yang sangat penting atau vital karena peningkatan kualitas dan *comparability* informasi keuangan pemerintah menjadi tugas yang sangat penting. Melalui pengukuran kinerja, keberhasilan satuan organisasi atau kerja akan lebih dilihat dari kemampuannya berdasarkan sumber daya yang dimiliki dan dikelolanya untuk mencapai hasil sesuai dengan apa yang direncanakan. Kemampuan sistem pengukuran kinerja untuk meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas

kinerja instansi pemerintah ternyata masih sering dipertanyakan. Hal ini akibat dari banyaknya penelitian ataupun fenomena yang menunjukkan bahwa adanya masalah dalam implementasi sistem pengukuran kinerja ini (Fachruzzaman, 2010).

Pemahaman sistem akuntansi keuangan dan pengelolaan keuangan masih terdapat masalah dalam kinerja auditor Itjen Kemenhub. Menurut berita [viva.co.id](http://viva.co.id) tahun 2017 yang menyatakan bahwa pada laporan keuangan Kementerian Perhubungan tahun 2016 atas pemeriksaan BPK yang mencatat masih terdapat kelemahan seperti BPK menemukan ketidakpatuhan dalam pengelolaan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara antara lain PNBPN senilai Rp 544,27 juta pada tiga satuan kerja badan layanan umum yang belum memadai. Ketidakpatuhan lain adalah pelaksanaan pekerjaan empat satuan kerja eselon I sebesar 26,17 miliar. BPK mencatat terdapat potensi kelebihan bayar Rp 15,05 miliar atas pekerjaan pada empat eselon I untuk pekerjaan yang belum dibayarkan sepenuhnya.

Pengawasan internal dan akuntansi menjadi salah satu kendala teknis bagi eksekutif dalam pengelolaan keuangan pemerintah (Syahrída, 2009) dalam penelitian (Syawie 2017). Dalam pelaksanaannya bahwa dari sekian banyak masalah yang ada pada pemerintah salah satunya adalah tentang akuntansi. Pernyataan ini menandakan bahwa pengelolaan keuangan pemerintah pada masing-masing satuan kerja perlu dilakukan secara cermat guna dapat menyelesaikan masalah akuntansi dan dapat melakukan penyajian informasi keuangan secara memadai. Menurut (Mardiasmo, 2002:35) menegaskan sistem pertanggungjawaban keuangan suatu institusi dapat berjalan dengan baik, bila terdapat mekanisme pengelolaan keuangan yang baik pula. Ini berarti pengelolaan keuangan yang

tercermin dalam APBN memiliki posisi strategis dalam mewujudkan kinerja pemerintahan yang akuntabel.

Pemahaman terhadap pengelolaan keuangan menyangkut kepatuhan terhadap peraturan dan perundangan sangat diperlukan. Penggunaan sistem akuntansi berbasis komputer sangat diperlukan untuk mempercepat pelaksanaan pelaporan dan aktivitas pengawasan merupakan faktor yang perlu dicermati. Untuk dapat menyajikan informasi keuangan yang memadai dalam bentuk laporan keuangan maka setiap para pengguna harus memiliki kompetensi/pengetahuan yang memadai dibidang pengelolaan keuangan sehingga terwujudnya penyusunan pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel (Syawie, 2017).

Institusi pemerintah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, pemerintah Republik Indonesia melakukan Reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara (Lerly, 2016). Pengelolaan keuangan dilaksanakan berdasarkan sistem akuntansi keuangan, pelaksanaan sistem ini tidak ada jaminan bahwa terdapat kesalahan atau penyimpangan sehingga diperlukan suatu metode pengawasan intern yang memadai dan dapat memberikan bantuan untuk memverifikasi transaksi-transaksi agar dapat ditelusuri dana-dana sesuai dengan tujuannya, serta mengecek otoritas dan efisiensi. Oleh karena itu, pemerintah perlu memiliki sistem akuntansi yang tidak saja berfungsi sebagai alat pengendalian transaksi keuangan, akan tetapi sistem akuntansi keuangan tersebut hendaknya mendukung pada pencapaian. Penilaian Pemerintahan yang baik dapat dilihat dari pencapaian kinerja pemerintah itu sendiri. Agar akuntansi dapat dijadikan salah satu alat dalam mengendalikan roda pemerintahan, akuntansi harus dipahami secara

memadai oleh penyedia informasi keuangan (Anggarsari, 2009) dalam penelitian Nugroho 2013.

Pemerintah dituntut untuk melakukan pengelolaan keuangan yang berorientasi pada kepentingan publik. Pengelolaan keuangan tersebut menuntut pemerintah untuk membuat laporan keuangan yang transparansi untuk menyediakan informasi yang jelas kepada publik, akibat dari adanya hal tersebut mendorong pemerintah untuk lebih bertanggungjawab dan transparan dalam kebijakan, tindakan, dan kinerja yang dihasilkan. Nampaknya belum puas atas kualitas jasa maupun barang yang diberikan oleh instansi pemerintah khususnya dalam pelayanan transportasi dengan anggaran yang dikeluarkan cukup banyak, tetapi masyarakat tidak dapat melihat transparansi atas pengelolaan keuangan tersebut.

Karakteristik yang menunjukkan perubahan mendasar dalam manajemen keuangan pemerintah adalah bagaimana pemahaman yang mendasar terhadap tata kelola keuangan pemerintah, pengawasan internal untuk menjamin tindakan manajemen dalam rangka informasi yang transparan tentang pengelolaan keuangan (Halim,2005:5). Hal ini menunjukkan adanya juga perubahan yang mendasar terhadap sistem akuntansi pemerintahan pusat dan daerah. Inti dari perubahan tersebut adalah tuntutan dilaksanakannya akuntansi dalam pengelolaan keuangan oleh pemerintah, baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat provinsi maupun pemerintah kabupaten dan kota. Tuntutan dilaksanakannya akuntansi dalam pengelolaan keuangan sangat beralasan karena akuntansi dapat menjadi alat kontrol yang dapat digunakan untuk mencapai kinerja pemerintah, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pemberdayaan masyarakat. Selain itu,



akuntansi akan mempunyai peran yang nyata dalam kehidupan sosial ekonomi apabila informasi yang dihasilkan oleh akuntansi dapat mengendalikan perilaku sebagai pengambil kebijakan ekonomi untuk bertindak menuju ke suatu pencapaian tujuan sosial dan ekonomi Negara (Syawie, 2017).

Pengelolaan keuangan sering menghadapi masalah ketika perencanaan dan penganggaran tidak dilakukan dan tidak berjalan dengan baik. Permasalahan yang terjadi menurut berita [finance.detik.com](http://finance.detik.com) tahun 2019 dengan judul Anggaran Kementerian Perhubungan. Dalam hal ini, anggaran senilai Rp903 miliar yang diblokir oleh Kementerian Keuangan dari total pagu anggaran 2019 sebesar Rp41,5 triliun. Jika dirinci, anggaran yang diblokir untuk Inspektorat Jenderal sebesar Rp1,28 miliar. Masih adanya anggaran yang diblokir tersebut akibat dari perubahan kebijakan, perencanaan termasuk adanya pagu anggaran yang tidak dibutuhkan. Adanya pagu anggaran yang tidak dibutuhkan penyebab faktornya ialah adanya perencanaan yang tidak efektif dalam pagu anggarannya karena ketidaksiapan data pendukungnya dan masalah dokumen yang kurang memadai.

Kinerja Itjen Kemenhub belum maksimal dengan permasalahan diblokirnya anggaran oleh Kemenkeu. Hal ini mungkin terjadi karena tidak sesuai dengan SPIP yang berlaku, pengelolaan keuangan serta pemahaman sistem akuntansi keuangan yang kurang memadai. Dengan banyaknya pengeluaran negara dari tahun ke tahun meningkat maka tugas utama pemerintah dan pembangunan semakin berat sehingga perlu adanya pengendalian dari kinerja auditor atas pelaksanaan kegiatan pemerintah agar dapat tercapainya hal pembangunan yang efisien, efektif, dan ekonomis.

Pengelola keuangan pusat diharapkan para pengelola perlu memiliki pemahaman yang memadai tentang sistem akuntansi keuangan pemerintah agar dapat menyajikan laporan keuangan yang handal. Dalam kinerja pemerintah pusat tentu memiliki kepentingan yang diperankan dalam menjalankan roda pemerintahan yaitu orientasi pada bukan laba (*non-profit*) Oleh karena itu, personel yang terkait dengan penatausahaan keuangan perlu memahami akuntansi. Mereka juga perlu memahami pelaporan akuntansi, memahami bagaimana informasi akuntansi digunakan untuk perencanaan, pembuatan keputusan, dan pengendalian. Dalam memediasi hubungan antara pemerintah dengan pemangku kepentingan lainnya diperlukan suatu media untuk mengkomunikasikan program-program pemerintah. Salah satu media yang dipandang relevan dalam mengkomunikasikan dan dijadikan sebagai alat untuk mengawasi program-program pemerintah yang tercermin dalam APBN adalah sistem akuntansi keuangan pemerintah pusat (Tuasikal, 2017).

Berdasarkan penelitian terdahulu, masih sedikitnya penelitian mengenai kinerja auditor khususnya pada Inspektorat Jenderal Kementerian Perhubungan. Penelitian masih banyak dilakukan mengenai kinerja pemerintah daerah dengan beberapa faktor yang memiliki pengaruh didalamnya seperti penelitian yang dilakukan oleh Prasatya (2017) dengan judul Pengaruh *Good governance*, Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah pada Kinerja Pemerintah Daerah. Penelitian Annisa (2017) dengan judul Pengaruh Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, Pengelolaan Keuangan Daerah, dan *Good Governance* terhadap Kinerja Pemerintah. serta penelitian Lintong (2017) dengan judul Pengaruh

Implementasi Sistem Akuntansi, Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Pengawasan Internal terhadap Kinerja Pemerintah Kotamobagu.

Selain itu, hasil penelitian tersebut yang juga masih bervariasi. Dengan adanya beberapa penelitian yang masih banyak membahas mengenai kinerja dalam pemerintah daerah maka peneliti tertarik untuk membahas mengenai kinerja auditor di pemerintah pusat khususnya dalam Kementerian Perhubungan yang membidangi urusan transportasi dengan beberapa variabel yang merupakan gabungan dari penelitian terdahulu.

Dalam hal ini, sesuai penelitian yang terdahulu dan fenomena yang terjadi diatas dengan beberapa faktor dalam mempengaruhi kinerja pemerintah. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Sistem Pengendalian Internal Pemerintah, Pemahaman Sistem Akuntansi Keuangan, dan Pengelolaan Keuangan terhadap Kinerja Auditor (Studi Kasus pada Inspektorat Jenderal Kementerian Perhubungan)”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah terdapat pengaruh Sistem Pengendalian Internal terhadap Kinerja Auditor?
2. Apakah terdapat pengaruh Pemahaman Sistem Akuntansi Keuangan terhadap Kinerja Auditor?
3. Apakah terdapat pengaruh Pengelolaan Keuangan terhadap Kinerja Auditor?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan kerangka teoritik, maka tujuan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah sistem pengendalian internal pemerintah berpengaruh terhadap kinerja auditor pada Inspektorat Jenderal Kementerian Perhubungan.
2. Untuk mengetahui apakah pemahaman sistem akuntansi keuangan berpengaruh terhadap kinerja auditor pada Inspektorat Jenderal Kementerian Perhubungan.
3. Untuk mengetahui apakah pengelolaan keuangan berpengaruh terhadap kinerja auditor pada Inspektorat Jenderal Kementerian Perhubungan.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

#### 1) Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris mengenai pengaruh sistem pengendalian internal pemerintah, pemahaman sistem akuntansi keuangan, dan pengelolaan keuangan terhadap kinerja auditor pada inspektorat jenderal kementerian perhubungan, sehingga dapat memperbanyak literatur mengenai kinerja auditor pada inspektorat jenderal kementerian perhubungan dan menjadi landasan untuk penelitian selanjutnya.

#### 2) Kegunaan Praktis

- a. Bagi Peneliti berguna untuk memberi gambaran secara jelas bagaimana penelitian yang bersifat empiris dilakukan.

- b. Bagi Institusi diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan/*literature* sehingga dapat membantu perkembangan ilmu pengetahuan dibidang akuntansi khususnya tentang pengawasan, pemahaman sistem akuntansi keuangan, pengelolaan keuangan, dan kinerja pemerintahan.
- c. Bagi mahasiswa atau peneliti selanjutnya, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan bahan referensi ataupun sebagai data pembanding untuk penelitian sebelumnya.
- d. Bagi Instansi Pemerintah, penelitian ini berguna untuk mendapatkan informasi mengenai kinerja dalam Instansi Pemerintah sehingga dapat mendeteksi jika terjadi pemasalahan dan menjalankan kinerja yang baik untuk kepentingan publik.

