

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Pandemi Covid-19**

##### **2.1.1 Pengertian Covid-19**

Menurut *World Health Organization* (WHO) *corona virus disease* 2019 atau yang disebut *Covid-19* merupakan penyakit yang disebabkan oleh jenis coronavirus yang dapat menular pada manusia maupun hewan. Virus ini pertama kali muncul pada Desember 2019 di Wuhan, Tiongkok. WHO menyatakan virus ini sebagai pandemi pada tanggal 11 Maret 2020.

*Covid-19* merupakan pandemi yang berlangsung di banyak negara termasuk Indonesia. Sejak tahun 2019, pandemi ini menyebabkan banyak perubahan pada anggaran dan peraturan yang dibuat pemerintah untuk mengatasi dampak pandemi.

##### **2.1.2 Kebijakan Keuangan dan Penganggaran pada Masa Pandemi**

Keadaan darurat yang membutuhkan penanganan dan antisipasi cepat pada masa pandemi *Covid-19* membuat Pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2020 untuk mengantisipasi dan penanganan dampak penularan *Covid-19*.

Pada 31 Maret 2020 diterbitkan Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2020 pada Pasal 2 yang menyebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan maka pemerintah dalam rangka penanganan dampak pandemi *Covid-19* berwenang untuk menetapkan defisit anggaran melampaui 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB).

Selanjutnya pada Pasal 3 menjelaskan bahwa pada keuangan daerah perlu dilakukan *refocusing* pada penggunaan anggaran terhadap kegiatan tertentu, perubahan alokasi, dan penggunaan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Kemudian sebagai tindak lanjut dari Perpu tersebut diterbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 72 Tahun 2020 yang mengubah peraturan sebelumnya yaitu Perpres No 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur Rincian dan APBN Tahun 2020 dengan hasilnya yaitu mengubah pendapatan dan belanja negara yaitu pendapatan yang semula sebesar Rp2.233.196.701.660,00 menjadi Rp1.699.948.459.678,00 dan belanja yang semula sebesar Rp2.540.422.500.559,00 menjadi Rp2.739.165851.403,00.

## **2.2 Sistem Pengendalian Internal**

### **2.2.1 Pengertian Pengendalian Internal**

Berdasarkan *Committee of Sponsoring Organization of The Treadway Commission* (COSO) pengendalian internal merupakan suatu rangkaian yang dilaksanakan oleh dewan komisaris, manajemen dan personel lainnya yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai pada pencapaian tujuan dalam hal yang berkaitan dengan operasi, pelaporan, dan kepatuhan (COSO, 2013).

Sejalan dengan itu, menurut Institut Akuntan Publik Indonesia (IAPI) pengendalian internal merupakan suatu proses yang dijalankan oleh dewan komisaris, manajemen, dan komponen lain entitas yang dibentuk untuk memberikan keyakinan memadai tentang pencapaian tiga tujuan golongan yaitu keandalan pelaporan keuangan, efektivitas dan efisiensi operasi, dan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan (IAPI, 2013).

Menurut Mulyadi (2013), pengendalian internal terdiri atas struktur organisasi, metode dan ukuran-ukuran yang dibentuk untuk menjaga kekayaan organisasi, memeriksa ketelitian dan keandalan data akuntansi, mendorong efisiensi dan kepatuhan kebijakan dari manajemen.

### **2.2.2 Tujuan Pengendalian Internal**

Tujuan dari pengendalian internal menurut COSO (2013), adalah sebagai berikut:

#### **1. Tujuan Operasional**

Tujuan operasional berkaitan dengan seberapa efektif dan efisien operasi organisasi, termasuk bagaimana sasaran kinerja operasional dan keuangan, dan pengamanan aset dari kerugian.

#### **2. Tujuan Pelaporan**

Tujuan pelaporan berkaitan dengan penyajian keuangan internal maupun eksternal yang sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku dan berguna bagi pemegang kepentingan yaitu mencakup keandalan, ketepatan waktu, transparansi ataupun persyaratan lainnya.

### 3. Tujuan Kepatuhan

Tujuan kepatuhan berkaitan dengan kepatuhan terhadap peraturan dan hukum yang berlaku bagi organisasi.

Selain itu, Mulyadi (2010), menjelaskan bahwa tujuan pengendalian internal terbagi sesuai pada definisinya yaitu:

#### 1. Menjaga Kekayaan Organisasi

Menjaga kekayaan organisasi yaitu pengendalian internal sebagai upaya agar terhindar dari segala macam tindakan dan keputusan yang disengaja maupun tidak disengaja yang dapat merugikan organisasi dan mengurangi kekayaan organisasi.

#### 2. Memeriksa Ketelitian dan Keandalan Data Akuntansi

Manajemen membutuhkan data yang andal yang mencerminkan data sebenarnya agar dapat mengambil keputusan yang terbaik. Pengendalian internal dapat menekan dan mengurangi terjadinya kesalahan saji yang signifikan dalam laporan akuntansi sebuah organisasi.

#### 3. Mendorong Efisiensi

Pengendalian internal ditujukan untuk mencegah pemborosan sumber daya sehingga kegiatan operasi organisasi benar-benar terlaksanakan dengan seefisien mungkin.

#### 4. Mendorong Dipatuhinya Kebijakan Manajemen.

Pengendalian internal mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen karena pengendalian internal dapat mengontrol kegiatan organisasi berjalan sesuai kebijakan dan peraturan yang ditetapkan.

## **2.3 Sistem Pengendalian Intern Pemerintah**

### **2.3.1 Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dan Tujuannya**

Menurut PP 60 Tahun 2008 Pasal 1 Ayat (1), menyebutkan bahwa Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan yang memadai agar terwujudnya tujuan organisasi yaitu kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan dan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut pada Pasal 1 Ayat (2), disebutkan bahwa Sistem Pengendalian Intern Pemerintah adalah Sistem Pengendalian Intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Selanjutnya pada Pasal 2 Ayat (3) PP 60 Tahun 2008, menjelaskan tujuan SPIP adalah untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya 4 hal yaitu efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

### **2.3.2 Unsur-Unsur Sistem Pengendalian Intern Pemerintah**

Menurut PP 60 Tahun 2008 Pasal 3 Ayat (1) SPIP terdiri atas 5 unsur sebagai berikut:

1. lingkungan pengendalian;
2. penilaian risiko;
3. kegiatan pengendalian;
4. informasi dan komunikasi; dan
5. pemantauan pengendalian intern.

### 2.3.2.1 Lingkungan Pengendalian

Berdasarkan PP 60 Tahun 2008 Pasal 4 menjelaskan bahwa dalam rangka penerapan SPIP pada lingkungan kerja maka Pimpinan Instansi Pemerintah diwajibkan menciptakan dan memelihara lingkungan pengendalian yang menimbulkan perilaku positif dan kondusif yaitu melalui:

1. penegakan integritas dan nilai etika;
2. komitmen terhadap kompetensi;
3. kepemimpinan yang kondusif;
4. pembentukan struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan;
5. pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang tepat;
6. penyusunan dan penerapan kebijakan yang sehat tentang pembinaan sumber daya manusia;
7. perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif; dan
8. hubungan kerja yang baik dengan Instansi Pemerintah terkait.

### 2.3.2.2 Penilaian Risiko

Sebagai upaya dalam pencegahan dan pengendalian kemungkinan yang buruk maka diperlukan penilaian risiko. Penilaian risiko yang dimaksud dalam SPIP disebutkan dalam Pasal 13 Ayat (2) PP 60 Tahun 2008 yaitu identifikasi risiko dan analisis risiko.

Selanjutnya pada Pasal 16 PP 60 Tahun 2008 menjelaskan bahwa identifikasi risiko harus sekurang-kurangnya dilaksanakan dengan 3 hal sebagai berikut:

1. menggunakan metodologi yang sesuai untuk tujuan Instansi Pemerintah dan tujuan pada tingkatan kegiatan secara komprehensif;

2. menggunakan mekanisme yang memadai untuk mengenali risiko dari faktor eksternal dan faktor internal; dan
3. menilai faktor lain yang dapat meningkatkan risiko.

Kemudian pada Pasal 17 PP 60 Tahun 2008 dijelaskan bahwa analisis risiko dilaksanakan untuk menetapkan dampak dari risiko yang telah diidentifikasi terhadap terwujudnya tujuan instansi pemerintah.

#### 2.3.2.3 Kegiatan Pengendalian

Kegiatan dilaksanakan sesuai sifat dan ukuran serta kompleksitas pada tugas dan fungsi instansi pemerintah yang bersangkutan dan kebijakannya harus ditetapkan secara tertulis dan mengutamakan pada kegiatan pokok instansi tersebut serta minimal harus dikaitkan dengan penilaian risiko.

Pada Pasal 18 Ayat (3) PP 60 Tahun 2008 menyebutkan bahwa kegiatan pengendalian dalam SPIP yaitu sebagai berikut:

1. reviu atas kinerja instansi pemerintah yang bersangkutan;
2. pembinaan sumber daya manusia;
3. pengendalian atas pengelolaan sistem informasi;
4. pengendalian fisik atas aset;
5. penetapan dan reviu atas indikator dan ukuran kinerja;
6. pemisahan fungsi;
7. otorisasi atas transaksi dan kejadian yang penting;
8. pencatatan yang akurat dan tepat waktu atas transaksi dan kejadian;
9. pembatasan akses atas sumber daya dan pencatatannya;
10. akuntabilitas terhadap sumber daya dan pencatatannya; dan

11. dokumentasi yang baik atas Sistem Pengendalian Intern serta transaksi dan kejadian penting.

#### 2.3.2.4 Informasi dan Komunikasi

Pada Pasal 41 PP 60 Tahun 2008 mewajibkan pimpinan instansi untuk mengidentifikasi, mencatat, dan mengkomunikasikan informasi dalam waktu dan bentuk yang tepat. Hal ini berkaitan dengan pentingnya informasi dan komunikasi tersebut apabila dibutuhkan sewaktu-waktu dalam proses pengendalian intern pemerintah.

#### 2.3.2.5 Pemantauan

Pemantauan yang dimaksud dalam PP 60 Tahun 2008 yaitu pemantauan terhadap Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dimulai dari berjalannya tugas dan fungsi instansi pemerintah pada awal periode hingga ke akhir periode tahun berjalan dan terus berkelanjutan melalui 3 hal yaitu pemantauan berkelanjutan, evaluasi terpisah, dan tindak lanjut rekomendasi hasil audit dan reviu lainnya.

### **2.3.3 SPIP Pada Masa Pandemi *Covid-19***

#### 2.3.3.1 Urgensi SPIP Pada Masa Pandemi *Covid-19*

Pada masa Pandemi *Covid-19* semua sektor publik terkena dampak oleh pandemi ini terutama pada sektor kesehatan dan ekonomi pada suatu negara termasuk Indonesia. Sebagai dampak dari pandemi ini ekonomi dan kesehatan di Indonesia melemah dan membutuhkan penanganan cepat guna mengantisipasi dampak kerugian yang tidak diharapkan. Dampak dari pandemi ini juga berpotensi melemahkan pengendalian internal pada suatu organisasi dikarenakan terdapat perubahan anggaran berupa realokasi dan *refocusing*. Menurut Sujatmiko (2020), Organisasi publik maupun privat menghadapi tekanan dalam segala sisi operasional



organisasi yang berdampak signifikan apabila tidak dilakukan pengendalian internal yang memadai dan beberapa tindakan yang diambil baik secara langsung maupun tidak langsung berpotensi melemahkan pengendalian internal dalam sebuah organisasi. Oleh karena itu manajemen harus berhati-hati dalam pengambilan kebijakan selama masa pandemi dan perlu mengevaluasi kembali terkait kemungkinan melemahnya pengendalian internal.

#### 2.3.3.2 Peranan SPIP Dalam Penanganan *Covid-19*

Menurut Nurina dan Bondan (2020), peran SPIP dalam penanganan *Covid-19* yang dilaksanakan oleh APIP dalam melakukan tugas pengawasan area-area yang berisiko tinggi terjadinya *fraud* yaitu terkait pendanaan dalam rangka penanganan bencana, pengadaan barang dan jasa dalam kondisi darurat, dan pengelolaan jaring pengaman sosial. Oleh karena itu, dibutuhkan kerangka kerja dan perencanaan yang baik dalam penanganan dampak pandemi.

Menurut Klynveld Peat Marwick Goerdeler (KPMG) perusahaan yang merupakan salah satu dari empat organisasi akuntansi terbesar di dunia yang dikutip dari karya tulis ilmiah Sujatmiko (2020), bahwa terdapat tujuh pertimbangan yang dapat diterapkan organisasi sebagai kerangka kerja pengendalian internal dalam rangka penanganan *Covid-19* yaitu sebagai berikut:

1. Strategi

Perencanaan strategi terhadap Internal Control over Financial Reporting (ICoFR) yang berfokus pada pengendalian internal atas laporan keuangan yang memberikan nilai berkelanjutan (*going concern*).

## 2. Analisis Risiko

Dalam menganalisis risiko pada masa pandemi *Covid-19*, risiko yang diidentifikasi dan dipetakan harus dinilai dan dievaluasi kembali sesuai perkembangan kondisi yang terjadi.

## 3. Pengendalian Tingkat Entitas

Dalam pengendalian tingkat entitas dibutuhkan perubahan atas susunan organisasi, program kerja, dan pengendalian internal yang sesuai dengan kondisi terbaru pada masa pandemi.

## 4. Pengendalian Standarisasi

Pengendalian standarisasi yang dimaksud yaitu melakukan pendokumentasian terhadap mekanisme dan metode pengendalian internal yang ditetapkan dapat berupa *work from home*, *work from office*, dsb.

## 5. Pengujian Pengendalian Intern

Pengujian pengendalian intern dilakukan dengan cara evaluasi terhadap kelima unsur SPI yaitu: lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, dan pemantauan.

## 6. Evaluasi

Evaluasi dilakukan dengan cara mengidentifikasi penyebab tidak berjalannya pengendalian internal yang dapat mengakibatkan kegiatan operasional tidak bekerja secara efektif.

## 7. Tata Kelola

Tata kelola dilakukan dengan cara mengidentifikasi melalui audit internal atau pengawasan lainnya yang berisiko dapat menghambat tujuan organisasi. Kemudian memastikan bahwa pelaksanaan program dan kegiatan sudah

terlaksana sesuai peraturan yang diterapkan serta memastikan bahwa pengendalian internal telah berjalan dalam rangka penanganan pandemi.