

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 pasal 56 ayat 4 tentang Perbendaharaan Negara, bahwa pengelolaan keuangan daerah harus didukung dengan sistem pengendalian yang baik dan memadai. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008 mengadopsi Sistem Pengendalian Intern (SPI) dengan kerangka *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commissions* (COSO). Sistem pengendalian adalah proses yang integral pada 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.

Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) pada pernyataan Nomor 3 menyatakan jika Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang diterbitkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), wajib memuat pelaporan tentang pengendalian internal sehubungan dengan kelemahan dalam penerapan pengendalian internal atas laporan keuangan yang dikira selaku “keadaan yang bisa dilaporkan” serta perihal tersebut wajib diinformasikan secara tertulis kepada entitas yang diperiksa. LHP bermanfaat untuk mengkomunikasikan hasil pemeriksaan kepada pihak yang berwenang, menjauhi kesalahpahaman terhadap hasil pemeriksaan, menjadi masukan untuk melaksanakan revisi oleh lembaga terkait, serta mempermudah pemantauan tindak lanjut.

Pengendalian dalam suatu organisasi absolut dibutuhkan untuk mengatasi terbentuknya kecurangan (*fraud*). *Fraud* dalam suatu organisasi baik profit *oriented* ataupun *nonprofit oriented* umumnya terjadi sebab lemahnya SPI yang terdapat dalam organisasi tersebut. Kelemahan sistem pengendalian intern ini menyebabkan timbulnya celah yang bisa dimanfaatkan oleh pihak yang tidak bertanggungjawab untuk melaksanakan kecurangan demi kepentingan individu

ataupun kelompok. Oleh karena itu, untuk mencegah/mengantisipasi terjadinya kecurangan dalam sebuah organisasi khususnya pada pemerintah daerah perlu dilakukan penelitian.

BPK sebagai auditor eksternal senantiasa menguji “kekuatan” SPI di setiap pemeriksaan yang dikerjakannya dimaksudkan untuk memastikan luas lingkup pengujian yang akan dilaksanakan. Sebagian lembaga pemantau juga mengkritisi lemahnya SPI yang diterapkan di pemerintahan yang membuka kesempatan untuk terbentuknya penyimpangan dalam pelaksanaan anggaran (APBN/APBD).

Menurut data Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2022 yang diterbitkan oleh BPK RI bahwa hasil pemeriksaan BPK atas 541 LKPD mengungkapkan 7.020 (44,8%) permasalahan kelemahan SPI. Kelemahan ini terdiri dari 1.188 permasalahan SPI pemerintah pusat, 5.366 permasalahan kelemahan SPI pemerintah daerah, dan 466 permasalahan kelemahan BUMN & badan lainnya. Contoh permasalahan Kelemahna SPI yang tidak memengaruhi kewajaran penyajian LKPD Tahun 2021 sebagaimana disajikan dalam tabel 1.1

**Tabel 1.1 Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK Semester I tahun 2022  
(Permasalahan Kelemahan SPI atas LKPD Tahun 2021)**

No	Kelompok dan Jenis Temuan	Permasalahan		Terjadi pada Entitas
		Jumlah	%	
<b>I</b>	<b>Kelemahan Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan</b>	<b>1.637</b>	<b>31</b>	<b>506</b>
1	Pencatatan belum dilakukan atau tidak akurat	1.049		489
2	Proses penyusunan laporan tidak sesuai dengan ketentuan	367		236
3	Entitas terlambat menyampaikan laporan	6		6
4	Sistem informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai	189		143
5	Sistem informasi akuntansi dan pelaporan belum didukung dengan SDM yang memadai	19		18
6	Lain-lain	7		6
<b>II</b>	<b>Kelemahan Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja</b>	<b>2.791</b>	<b>52</b>	<b>536</b>
1	Perencanaan kegiatan tidak memadai	612		394
2	Mekanisme pengelolaan penerimaan daerah tidak sesuai dengan ketentuan	188		131

No	Kelompok dan Jenis Temuan	Permasalahan		Terjadi pada Entitas
		Jumlah	%	
3	Penyimpangan terhadap peraturan tentang pendapatan dan belanja	736		359
4	Pelaksanaan belanja di luar mekanisme APBD	16		15
5	Pelaksanaan kebijakan tidak tepat mengakibatkan hilangnya potensi penerimaan	593		333
6	Pelaksanaan kebijakan tidak tepat mengakibatkan peningkatan biaya	561		330
7	Lain-lain	85		76
<b>III</b>	<b>Kelemahan Struktur Pengendalian Intern</b>	<b>938</b>	<b>17</b>	<b>392</b>
1	SOP/kebijakan/peraturan belum disusun/tidak lengkap	378		241
2	SOP/kebijakan/peraturan belum berjalan optimal atau tidak ditaati	480		283
3	Satuan Pengawas Intern belum ada	1		1
4	Satuan Pengawas Intern tidak optimal	68		53
5	Tidak ada pemisahan tugas dan fungsi yang memadai	10		9
6	Lain-lain	1		1
<b>Total Kelemahan Sistem Pengendalian Intern</b>		<b>5.366</b>	<b>100</b>	<b>541</b>

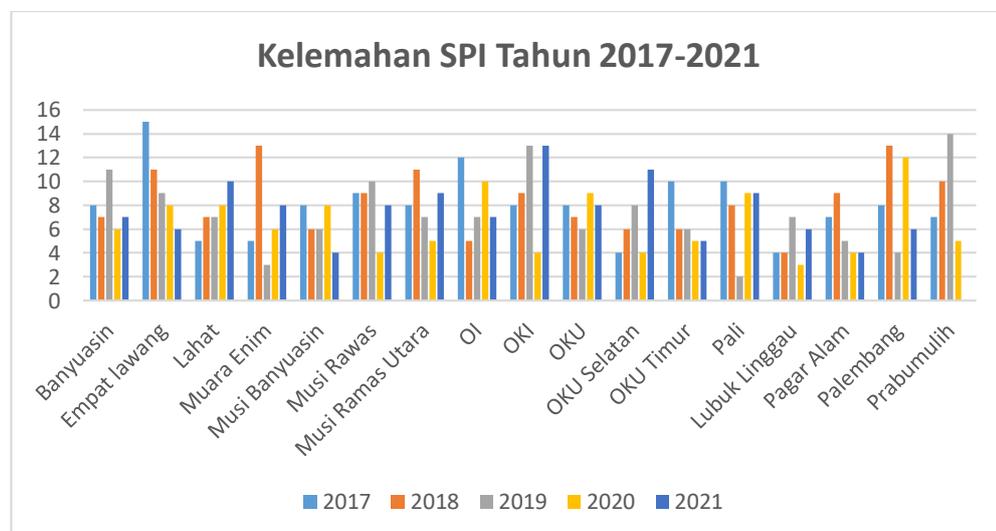
Sumber : IHPS I Tahun 2022

Kelemahan SPI menurut BPK yang dirangkum dalam IHPS semester I tahun 2022 mengungkapkan 5.366 permasalahan kelemahan SPI, meliputi 1.637 permasalahan kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, 2.791 permasalahan kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan 938 permasalahan kelemahan struktur pengendalian intern. Kelemahan SPI umumnya diakibatkan oleh kelalaian pejabat ataupun pelaksana yang bertanggung jawab dalam penyajian laporan keuangan, tidak optimalnya penerapan tanggung jawab cocok dengan tugas serta kewajibannya, dan tidak seutuhnya menguasai ketentuan-ketentuan yang sah, minimnya koordinasi dengan pihak terkait, lemahnya kegiatan pengawasan serta pengendalian, prosedur inventarisasi yang kurang mencukupi, dan lemahnya sistem aplikasi yang digunakan, serta entri kurang lengkap ataupun tidak pas. Contohnya, perlengkapan yang tidak ditampilkan di neraca berbeda dengan catatan pendukung.

Sehubungan dengan permasalahan kelemahan SPI, dicantumkan dalam IPHS I Tahun 2022 beberapa poin yang direkomendasikan kepada kepala daerah agar memerintahkan pejabat/pegawai terkait untuk sebagai berikut:

1. Melakukan inventarisasi dan pemuktahiran informasi aset tetap tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, JIJ, dan KDP.
2. Melakukan rekonsiliasi antara lain atas pengesahan pendapatan dan belanja BOS dan nilai persediaan dengan pihak-pihak terkait.
3. Lebih cermat dalam menyusun, memverifikasi, dan mengevaluasi anggaran belanja daerah dan memerintahkan Direktur RSUD untuk menyusun RBA dengan memperhatikan renstra.
4. Lebih cermat dalam melaksanakan pengelolaan belanja yang menjadi tanggung jawabnya sesuai ketentuan yang berlaku.
5. Menyusun SOP/kebijakan/peraturan yang diperlukan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab.
6. Melaporkan pemberian hibah untuk instansi vertikal kepada Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, dan pimpinan instansi vertikal terkait.
7. Meningkatkan pembinaan, pengendalian, pengawasan, dan evaluasi kinerja pelayanan dan pengelolaan pendapatan.

Berdasarkan LHP tahun 2017-2021, kelamhan SPI di pemerintah daerah pada kabupaten/kota di Sumatera Selatan berfluktuatif. Jumlah temuan kelemahan SPI kabupaten/kota di provinsi sumatera selatan tahun 2017-2021 dapat dilihat pada gambar 1. 1



Sumber: LHP atas LKPD Tahun 2017-2021

**Gambar 1.1 Grafik Kelemahan SPI Tahun 2017-2021**

Temuan kelemahan SPI kabupaten/kota di Sumatera Selatan pada 2017 sebanyak 136 kelemahan. Ditahun 2018 sebanyak 141 kelemahan, bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya maka, kelemahan SPI mengalami kenaikan sebanyak 5 temuan. Ditahun 2019 ditemukan sebanyak 125 kelemahan, bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya maka, mengalami penurunan sebanyak 16 temuan. Ditahun 2020 ditemukan sebanyak 110 kelemahan, bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya maka, mengalami penurunan sebanyak 15 temuan. Ditahun 2021 ditemukan sebanyak 132 kelemahan, bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya maka, mengalami kenaikan sebanyak 22 temuan.

Salah satu faktor yang diduga memengaruhi kelemahan pengendalian intern adalah pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi adalah sebuah proses dari perubahan kondisi perekonomian yang terjadi di suatu negara secara berkesinambungan untuk menuju keadaan yang dinilai lebih baik selama jangka waktu tertentu. Pertumbuhan ekonomi yang cepat dari sebuah organisasi menyebabkan banyak terjadi perubahan. Perubahan tersebut, terutama dari sisi ekonomi, otomatis akan meningkatkan aktivitas komersial yang terjadi di wilayah tersebut. Kegiatan ini terlihat dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Besarnya PDRB di suatu daerah akan memengaruhi pengawasan pemerintah. Peningkatan aktivitas ekonomi juga dapat menyebabkan peningkatan kecurangan. Berbagai perubahan tersebut menuntut penyesuaian dari pengendalian intern. Hasil temuan yang dilakukan Samhah (2019) menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap kelemahan pengendalian intern. Sebaliknya, hasil temuan yang dilakukan Andesti (2022), menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh terhadap kelemahan sistem pengendalian intern.

Ukuran pemerintah daerah merupakan suatu entitas yang juga diduga memengaruhi kelemahan pengendalian intern. Ukuran pemerintah diukur dari aset yang dimiliki daerah atau jumlah penduduk. PP Nomor 71 Tahun 2010 menyatakan bahwa aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari masa manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Semakin besar ukuran suatu pemerintah daerah, maka daerah

tersebut mempunyai kelemahan yang besar juga (Tyaswarman; 2022). Aset merupakan sumber daya yang harus dipertanggungjawabkan penggunaannya kepada masyarakat, hal ini dimaksudkan untuk menghindari terdapatnya tindak kecurangan karena pemerintah daerah yang mempunyai total aset yang besar cenderung memiliki potensi sebagai lahan basah untuk pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Hasil temuan yang dilakukan oleh Iqbal (2017) menyatakan bahwa ukuran pemerintah berpengaruh positif terhadap kelemahan pengendalian intern. Sebaliknya hasil penelitian yang dilakukan oleh Andesti (2022) menyatakan bahwa ukuran pemerintah berpengaruh negatif terhadap kelemahan sistem pengendalian intern.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga diduga memengaruhi kelemahan pengendalian intern suatu pemerintah daerah. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang lebih besar dalam mengelola daerahnya yang tercermin pada pengelolaan pendapatan daerahnya, dana perimbangan maupun, lain-lain dari pendapatan daerah yang sah. Namun disisi lain, dengan luasnya kewenangan yang dimiliki dan besarnya dana yang dikelola berakibat terbentuknya penyimpangan pengelolaan keuangan daerah oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab sehingga meningkatkan kelemahan pengendalian intern dalam pemerintah daerah tersebut. Hubungan PAD dengan kelemahan pengendalian intern ialah semakin banyak jumlah pendapatan yang diterima oleh suatu daerah, maka membuat permasalahan pengendalian intern bertambah. Banyaknya sumber pendapatan yang terdapat disuatu daerah akan menyebabkan meningkatnya kecurangan yang berakibat pada kerugian suatu daerah. Pernyataan ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Alawiyah (2020) menyatakan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap kelemahan pengendalian intern. Sebaliknya hasil temuan yang dilakukan oleh Majid (2017) menyatakan bahwa PAD tidak berpengaruh terhadap kelemahan SPI.

Kompleksitas dalam pemerintahan dapat diartikan sebagai kondisi dimana terdapat beragam faktor dengan karakteristik berbeda-beda yang memengaruhi pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung (Andesti, 2022). Semakin kompleks suatu pemerintahan dalam menjalankan kegiatan akan menyebabkan

semakin besar tingkat pengungkapan yang dilakukan. Kompleksitas dapat diukur ataupun dihitung dari jumlah kecamatan ataupun jumlah Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Kompleksitas daerah yang terus meningkat akan menimbulkan permasalahan, salah satunya ialah pengendalian intern. Banyaknya jumlah OPD di suatu daerah dapat menimbulkan permasalahan seperti kesusahan implementasi SPI pada daerah, permasalahan dari pemerintah wilayah, sampai saat pelaporan keuangan.

Dalam IHPS I Tahun 2022 terdapat 1.029 permasalahan pencatatan yang belum dilakukan atau tidak akurat. Hal ini terjadi pada 487 pemerintah daerah di Indonesia. Pada tahun 2021 pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan ditemukan sebanyak 787 OPD (seluruh OPD) mengalami permasalahan SPI dengan jumlah 132 kelemahan (LHP atas LKPD, BPK RI Tahun 2021). Hal ini mengalami kenaikan sebanyak 22 kelemahan dibandingkan tahun 2020 dengan 792 OPD. Kondisi ini menunjukkan OPD berkontribusi terhadap SPI. Penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Andesti (2022) menyatakan bahwa kompleksitas berpengaruh positif terhadap kelemahan SPI. Sebaliknya hasil temuan yang dilakukan oleh Saferi (2020) menyatakan bahwa kompleksitas tidak berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern.

Belanja modal adalah semua pengeluaran negara yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan, serta dalam bentuk fisik lainnya. Semakin besar anggaran untuk belanja modal pada institusi pemerintah daerah maka risiko kebocoran dari anggaran untuk belanja modal tersebut semakin meningkat. Pengadaan barang fisik pada pemerintah juga dapat menyebabkan terjadinya praktik korupsi dalam proses pengadaan tersebut. Hubungan belanja modal dengan kelemahan pengendalian intern, semakin banyak jumlah belanja modal yang dimiliki suatu daerah maka alokasi biaya untuk pengadaan aset tetap semakin besar. Pengadaan barang sangat rawan terjadi kecurangan yang merugikan pemerintah. Banyaknya proyek pengadaan barang yang dilakukan oleh pemerintah daerah, memungkinkan terjadinya kecurangan dalam proyek pengadaan tersebut. Hasil temuan yang dilakukan oleh Murdayanti (2016) menyatakan bahwa belanja modal berpengaruh

negatif terhadap kelemahan SPI. Sebaliknya hasil temuan yang dilakukan oleh Alawiyah (2020) menyatakan bahwa belanja modal tidak berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern.

Berdasarkan uraian tentang latar belakang penelitian ini, maka penulis melakukan penelitian dengan judul “**Faktor-Faktor yang Memengaruhi Kelemahan Sistem Pengendalian Intern pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan**”

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan, maka rumusan masalah pada penelitian ini:

1. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap kelemahan sistem pengendalian intern pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan?
2. Apakah ukuran pemerintah berpengaruh terhadap kelemahan sistem pengendalian intern pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan?
3. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap kelemahan sistem pengendalian intern pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan?
4. Apakah kompleksitas berpengaruh terhadap kelemahan sistem pengendalian intern pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan?
5. Apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap kelemahan sistem pengendalian intern pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan?
6. Apakah pertumbuhan ekonomi, ukuran pemerintah, pendapatan asli daerah, kompleksitas, dan belanja modal berpengaruh secara simultan terhadap kelemahan sistem pengendalian intern pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan?

## **1.3 Batasan Masalah**

Penelitian ini memerlukan batasan masalah agar pembahasan pada penelitian ini nantinya lebih terarah dan sesuai dengan permasalahannya. Batasan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Data penelitian yaitu data dari LHP pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan tahun 2017-2021

2. Penelitian ini akan membahas tentang pertumbuhan ekonomi, ukuran pemerintah, pendapatan asli daerah, kompleksitas, belanja modal dan kelemahan sistem pengendalian intern pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kelemahan sistem pengendalian intern pada pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.
2. Mengetahui pengaruh ukuran pemerintah terhadap kelemahan sistem pengendalian intern pada pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.
3. Mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kelemahan sistem pengendalian intern pada pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.
4. Mengetahui pengaruh kompleksitas terhadap kelemahan sistem pengendalian intern pada pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.
5. Mengetahui pengaruh belanja modal terhadap kelemahan sistem pengendalian intern pada pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.
6. Mengetahui pengaruh pertumbuhan ekonomi, ukuran pemerintah, pendapatan asli daerah, Kompleksitas, dan belanja modal secara simultan terhadap kelemahan sistem pengendalian intern pada pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.

### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi:

1. Politeknik Negeri Sriwijaya

Sebagai bahan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Akuntansi sehubungan dengan kelemahan sistem pengendalian intern di pemerintah daerah.

## 2. Pemerintah Daerah

Sebagai bahan masukan bagi pemerintah daerah khususnya pada kabupaten/kota di Sumatera Selatan untuk meningkatkan penerapannya.

## 3. Peneliti

Hasil penelitian ini bermanfaat bagi penulis dalam mengembangkan pengetahuan tentang pertumbuhan ekonomi, ukuran pemerintah, pendapatan asli daerah, kompleksitas, belanja modal dan kelemahan sistem pengendalian intern pemerintah daerah khususnya pada kabupaten/kota di Sumatera Selatan.