

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Sejak adanya reformasi pada tahun 1998 yang disebabkan oleh tidak optimalnya sistem pemerintah terdahulu karena semakin meningkatnya kasus dari implementasi pemerintahan Orde Baru sehingga telah terjadi perubahan peraturan yang berlaku untuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia hingga saat ini. Sistem pemerintahan yang awalnya sentralisasi yaitu sistem pemerintahan yang memusatkan seluruh wewenang dan kekuasaan kepada pemerintah pusat. Sekarang sistem pemerintahan tersebut telah berkembang menjadi desentralisasi yaitu sistem pemerintahan yang lebih banyak memberikan wewenang dan kekuasaan kepada pemerintah daerah.

Wewenang sistem desentralisasi ditandai dengan pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sekarang telah diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Akibat dari sistem pemerintahan desentralisasi yang telah berlaku di Indonesia, menyebabkan lahirnya otonomi daerah dalam melaksanakan pemerintahannya. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, definisi otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengertian tersebut tampak bahwa daerah diberi hak otonom oleh pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri.

Berdasarkan hal tersebut hak dan wewenang yang diberikan terutama mengelola kekayaan alam dan ekonomi rumah tangganya sendiri. Implementasi otonomi daerah telah memasuki era baru setelah pemerintah dan DPR sepakat untuk mengesahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sekarang telah diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sejalan dengan diberlakukannya Undang-Undang otonomi tersebut memberikan kewenangan penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih luas, nyata, dan bertanggungjawab.

Dilansir dari situs resmi Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, otonomi daerah menjadi permasalahan yang hidup dan berkembang sepanjang masa. Ketidakcapaian harapan dan tujuan yang mulai terlihat dalam otonomi daerah yang ada di Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan diserahkan kepada dewan di masing-masing daerah. Namun kenyataannya, pemerintah daerah hampir tidak memiliki kewenangan. Bahkan hanya setengah anggota dewan daerah yang diangkat dari daerah dan sebagian lainnya pejabat pemerintah. Masih terdapat banyak permasalahan otonomi daerah salah satunya kecurangan dan meningkatnya kasus korupsi (*fraud*).

Setiap tahun pemerintah daerah di Indonesia mengalami perkembangan mulai dari perluasan dan penambahan wilayah sehingga, dapat menyebabkan banyaknya pengawasan yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah. Pengawasan dalam laporan keuangan yang tidak memadai dapat mengakibatkan terjadinya kasus korupsi (*fraud*). Kecurangan dalam organisasi baik sektor publik atau swasta biasanya disebabkan oleh lemahnya sistem pengendalian internal pemerintah. Lemahnya sistem pengendalian internal pemerintah menjadi masalah utama penyebab terjadinya kecurangan yaitu korupsi (*fraud*) dalam laporan keuangan pemerintah adalah diabaikannya sistem pengendalian internal pemerintah yang telah ada (Simanjuntak, 2016).

Selama satu dekade terakhir, peran sistem pengendalian internal di lingkungan instansi pemerintah mendapat perhatian luas dari para auditor internal, auditor eksternal, penyusun laporan keuangan, asosiasi profesi, dan badan-badan legislatif serta para birokrat. Salah satu isu yang menjadi perhatian adalah banyaknya kejadian yang terkait dengan kegagalan sistem pengendalian internal dalam pengelolaan bisnis dan pemerintah. Masalahnya opini tidak memberikan pendapat (*disclaimer*) dan tidak wajar (*adverse*) oleh BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat. Opini tersebut dapat mengakibatkan menurunnya kepercayaan publik terhadap kemampuan pemerintah dalam mengelola keuangan negara. Penyerapan anggaran yang relatif rendah dan lambat oleh pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) menjadi pedoman bagi pemerintah daerah provinsi dan

kabupaten/kota dalam merancang sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) daerah masing-masing. Sistem Pengendalian Internal Pemerintah di desain untuk mampu mendeteksi adanya kelemahan yang dapat mengakibatkan permasalahan dalam aktivitas pengendalian, yang meliputi: (1) Kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, (2) Kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, (3) Kelemahan struktur pengendalian internal.

Pemeriksa BPK dalam melaksanakan tugasnya membuat suatu laporan hasil pemeriksaan keuangan berupa opini serta laporan hasil pemeriksaan atas SPIP di lingkungan entitas pemeriksaan. Unsur-unsur pengendalian internal dalam SPIP digunakan sebagai alat untuk melakukan evaluasi atas pengendalian internal pada pemerintah daerah. Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dituangkan dalam LHP dan dinyatakan dalam sejumlah temuan. Berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas 542 LKPD tahun anggaran 2017-2021 mengungkapkan 27.988 temuan permasalahan, meliputi 8.974 (33%) permasalahan kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan. Kasus 13.087 (50%) kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja sebesar Rp10,67 Triliun, serta kasus kelemahan struktur pengendalian internal sebesar 5.747 (17%). Kasus Sistem Pengendalian Internal Pemerintah banyak disebabkan oleh lemahnya APBD (<https://www.bpk.go.id>).

Berdasarkan data hasil pemeriksaan BPK Republik Indonesia atas laporan keuangan dalam dokumen Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) tahun 2017 pada Provinsi di Sumatera menunjukkan adanya 139 kasus kelemahan SPIP, tahun 2018 menunjukkan 200 kasus kelemahan SPIP, tahun 2019 menunjukkan 105 kasus kelemahan SPIP, tahun 2020 menunjukkan 186 kasus kelemahan SPIP, dan tahun 2021 menunjukkan 164 kasus kelemahan SPIP. Kasus kelemahan SPIP yang paling banyak terjadi pada pemerintah Provinsi Aceh tahun 2020 sebanyak 45 kasus yang meliputi permasalahan kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan 12 kasus, permasalahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja 20 kasus, dan permasalahan kelemahan struktur pengendalian internal 13 kasus. Jumlah kasus kelemahan SPIP atas laporan keuangan pemerintah Provinsi di Sumatera tahun 2017-2021 dapat dilihat pada tabel 1.1 sebagai berikut:

**Tabel 1.1**  
**Daftar Kelemahan SPIP Hasil Pemeriksaan LKPD tahun 2017-2021**  
**Provinsi di Sumatera**

No.	Pemerintah Provinsi	2017	2018	2019	2020	2021
1	Aceh	27	24	22	45	17
2	Sumatera Utara	17	17	5	3	7
3	Sumatera Barat	8	14	17	19	12
4	Riau	19	30	5	19	26
5	Jambi	9	26	10	42	28
6	Sumatera Selatan	20	24	6	7	14
7	Bengkulu	8	13	11	26	6
8	Lampung	10	23	9	14	16
9	Kepulauan Bangka Belitung	12	14	9	5	20
10	Kepulauan Riau	9	15	11	6	18
<b>Total Kasus SPIP</b>		<b>139</b>	<b>200</b>	<b>105</b>	<b>186</b>	<b>164</b>

Sumber: <https://www.bpk.go.id/ihps> yang di olah, 2023

Menurut BPK dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester tahun 2017, 2018, 2019, 2020, dan 2021 kasus-kasus kelemahan SPIP pada umumnya terjadi karena para pejabat atau pelaksana yang bertanggungjawab lalai dan tidak cermat dalam menyajikan laporan keuangan, belum optimal dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya sesuai tugas masing-masing, belum sepenuhnya memahami ketentuan yang berlaku, lemah dalam melakukan pengawasan dan pengendalian kegiatan, kurangnya koordinasi dengan pihak-pihak terkait, lemahnya sistem aplikasi yang digunakan, dan prosedur *stock opname* yang kurang memadai. Pencatatan belum dilakukan atau tidak akurat, seperti aset yang belum dicatat pada neraca atau nilai aset di neraca berbeda dengan catatan pendukungnya. (<https://www.bpk.go.id/ihps>).

Sistem pengendalian internal pemerintahan bertugas mengawasi penggunaan APBD pemerintah daerah. Efektivitas sistem pengendalian internal pemerintahan dapat dipengaruhi oleh berbagai hal baik dari faktor internal APBD maupun faktor eksternal APBD. Faktor internal APBD dapat berupa besaran anggaran APBD, besaran anggaran dalam pos-pos tertentu seperti Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, Pendapatan Asli Daerah, belanja

modal dan lain-lain, sedangkan faktor eksternal dapat berupa pertumbuhan ekonomi, kompleksitas pemerintah, dan ukuran pemerintah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Membantu memasukkan kegiatan khusus fisik yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas. Dana Alokasi Khusus dapat berpengaruh terhadap sistem pengendalian intern karena semakin besar DAK yang diterima suatu daerah tentunya akan semakin banyak anggaran yang masuk. Dana Alokasi Khusus dapat berpengaruh terhadap sistem pengendalian intern karena semakin besar DAK yang diterima suatu daerah tentunya akan semakin banyak anggaran yang dialokasikan dan semakin banyak mata anggaran dalam pengalokasian Dana Alokasi Khusus tersebut. Hal ini tentunya berimbas pada semakin besarnya beban pada sistem pengendalian internal pemerintah.

Kompleksitas pemerintah adalah tingkatan diferensiasi yang ada di suatu daerah yang dapat menimbulkan suatu konflik yang dampaknya akan mengganggu pencapaian tujuan dari suatu daerah untuk mensejahterakan masyarakatnya (Melani, 2017). Jumlah kecamatan yang ada dalam satu provinsi digunakan sebagai variabel independen yang mempengaruhi kelemahan sistem pengendalian internal karena semakin besar jumlah kecamatan pada pemerintah daerah akan semakin banyak rencana kerja dan mata anggaran yang akan digunakan akan menambah beban kerja pada sistem pengendalian internal pemerintah.

Ukuran pemerintah adalah sebuah skala yang dapat menunjukkan besar kecilnya keadaan pemerintah (Melani, 2017). Ukuran pemerintah menjadi salah satu faktor yang memengaruhi pengendalian internal karena ukuran pemerintah yang diukur berdasarkan jumlah penduduk berkaitan dengan banyaknya ragam dan jenis kebutuhan yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi pelayanan publik. Semakin besar jumlah penduduk dari suatu daerah maka semakin besar juga pendanaan yang digunakan untuk layanan publik dan permasalahan yang timbul dari daerah tersebut juga semakin kompleks.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pendapatan Asli Daerah adalah salah satu pendapatan daerah yang diperoleh dengan mengelola dan memanfaatkan potensi daerahnya. Semakin banyak jumlah sumber pendapatan yang terdapat pada PAD dapat menambah beban pada sistem pengendalian intern. Pemerintah daerah yang memiliki jumlah pendapatan yang tinggi mempunyai dampak semakin banyak pos-pos penerimaan dan mata anggaran dalam alokasi belanja daerah. Hal ini menuntut adanya implementasi sistem pengendalian intern yang baik untuk meminimalisir tindak kecurangan yang terjadi.

Terkait dengan belanja modal, Tuanakotta (2018) menemukan bahwa ada pengusaha yang seringkali mempengaruhi kepala daerah atau pejabat daerah untuk mengintervensi proses pengadaan agar pengusaha tersebut dimenangkan dalam tender atau ditunjuk langsung kemudian harga barang/jasa dinaikkan (*markup*), yang pada akhirnya selisihnya dibagi-bagikan. Berdasarkan uraian tersebut belanja modal memiliki jumlah anggaran yang cukup besar dalam APBD sehingga memerlukan pengawasan intern yang intensif dalam rangka pengawasan dan pengendalian untuk mencegah terjadinya penyimpangan. Berdasarkan data yang dikeluarkan dari BPK hingga tahun 2019 dapat diketahui permasalahan kelemahan sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) masih relatif cukup besar ditemukan dalam hasil pemeriksaan di pemerintah daerah di Indonesia.

Penelitian ini merupakan pengujian kembali terhadap penelitian Simanjuntak (2016) dengan obyek penelitian yang berbeda yaitu Provinsi di Sumatera menggunakan data penelitian yang berbeda yaitu tahun 2017-2021. Penelitian ini juga dilakukan kembali untuk melihat konsistensi hasil penelitian berdasarkan penelitian terdahulu dengan menggunakan data yang terkini. Peneliti memilih objek provinsi di Indonesia karena berdasarkan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan tahun 2017-2021 di <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/>, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengungkapkan bahwa jumlah temuan permasalahan kelemahan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Provinsi di Sumatera masih relatif cukup banyak. Berdasarkan data tersebut, peneliti akan melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Faktor-Faktor yang Memengaruhi Kelemahan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Provinsi di Sumatera.”**

## **1.2 Perumusan Masalah**

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

1. Bagaimana pengaruh secara parsial Dana Alokasi Khusus terhadap kelemahan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Provinsi di Sumatera?
2. Bagaimana pengaruh secara parsial Kompleksitas Pemerintah terhadap kelemahan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Provinsi di Sumatera?
3. Bagaimana pengaruh secara parsial Ukuran Pemerintah terhadap kelemahan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Provinsi di Sumatera?
4. Bagaimana pengaruh secara parsial Pendapatan Asli Daerah terhadap kelemahan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Provinsi di Sumatera?
5. Bagaimana pengaruh secara parsial Belanja Modal terhadap kelemahan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Provinsi di Sumatera?
6. Bagaimana pengaruh secara simultan Dana Alokasi Khusus, Kompleksitas Pemerintah, Ukuran Pemerintah, Pendapatan Asli Daerah, dan Belanja Modal terhadap kelemahan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Provinsi di Sumatera?

## **1.3 Batasan Masalah**

Penelitian ini membahas faktor-faktor yang memengaruhi kelemahan SPIP. Fokus dari penelitian ini membahas dan menguji mengenai berbagai macam faktor yang dapat memengaruhi kelemahan sistem pengendalian internal pemerintah provinsi di antaranya adalah Dana Alokasi Khusus, Kompleksitas Pemerintah, Ukuran Pemerintah, Pendapatan Asli Daerah, dan Belanja Modal Pemerintah Provinsi di Sumatera tahun 2017-2021.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan maka, tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh secara parsial Dana Alokasi Khusus terhadap kelemahan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Provinsi di Sumatera.
2. Untuk mengetahui pengaruh secara parsial Kompleksitas Pemerintah terhadap kelemahan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Provinsi di Sumatera.
3. Untuk mengetahui pengaruh secara parsial Ukuran Pemerintah terhadap kelemahan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Provinsi di Sumatera.
4. Untuk mengetahui pengaruh secara parsial Pendapatan Asli Daerah terhadap kelemahan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Provinsi di Sumatera.
5. Untuk mengetahui pengaruh secara parsial Belanja Modal terhadap kelemahan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Provinsi di Sumatera.
6. Untuk mengetahui pengaruh secara simultan Dana Alokasi Khusus, Kompleksitas Pemerintah, Ukuran Pemerintah, Pendapatan Asli Daerah, dan Belanja Modal terhadap kelemahan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Provinsi di Sumatera.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Penelitian ini membahas pokok bahasan teoritis tentang variabel-variabel yang dapat mempengaruhi kelemahan pengendalian internal pemerintah Provinsi di Sumatera. Hal ini dimaksudkan agar penelitian ini dapat memberikan referensi gambaran yang lebih baik tentang efektivitas sistem pengendalian internal yang digunakan oleh pemerintah provinsi, sehingga dapat direalisasikan baik secara teori dan/atau praktik.
  - b. Sebagai pengembangan teori dari pengetahuan di bidang akuntansi diharapkan dapat memberikan manfaat berkaitan dengan faktor penentu jumlah temuan kelemahan sistem pengendalian internal pemerintah.
2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu berkontribusi secara praktis terhadap pemerintah provinsi dan peneliti selanjutnya sebagai bahan masukan dan evaluasi terkait faktor-faktor yang dapat memengaruhi kelemahan sistem pengendalian internal pemerintah provinsi bagi:



- a. Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota dapat menambah wawasan pemahaman tentang akan pentingnya sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) dan sebagai peninjauan kembali dalam penyusunan kebijakan.
- b. Bagi peneliti selanjutnya, penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi peneliti selanjutnya dan dapat membantu penelitian lain yang berhubungan dengan faktor-faktor yang memengaruhi kelemahan sistem pengendalian internal pemerintah.