

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Reformasi di Indonesia mulai sejak tahun 1998 pada masa pemerintahan di pusat maupun tingkat daerah. Dimana sebelumnya memakai sistem sentralisasi kini mengalami perubahan menjadi sistem desentralisasi. Sistem desentralisasi ditandai dengan di keluarkannya Undang -Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, yang direvisi menjadi UU nomor 32 tahun 2004, dan diperbaharui menjadi UU nomor 23 tahun 2014.

Menurut UU 23 Tahun 2014, Otonomi Daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban bagi setiap daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Setiap daerah diberikan kewenangan untuk mengatur sendiri dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan masyarakat berdasarkan asas otonom. Pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya dapat dilihat dari seberapa besar daerah akan memperoleh dana perimbangan, namun harus di imbangi dengan sistem pengelolaan keuangan daerah yang mampu memberikan nuansa manajemen keuangan yang lebih adil, rasional, transparan, partisipatif dan bertanggungjawab, oleh karena itu diperlukannya pengendalian internal untuk mencegah terjadinya kecurangan (Fauzia, 2018).

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menjelaskan bahwa pengendalian intern 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 (Putri, 2015).

Pengendalian intern memiliki peranan yang sangat penting bagi sebuah organisasi, termasuk pemerintah daerah. Pemerintah daerah harus mampu menjalankan pengendalian intern yang baik agar dapat memperoleh keyakinan yang memadai dalam mencapai tujuan. Pasal 56 ayat 4 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menjelaskan bahwa pengelolaan

keuangan daerah harus didukung oleh sistem pengendalian intern yang memadai. Setiap pemerintah daerah memiliki karakteristik yang berbeda sehingga dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi sistem pengendalian intern (Fauza, 2015).

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) di Indonesia sebagai auditor eksternal pemerintah bertanggung jawab melaporkan laporan evaluasi atas ketaatan entitas yang diaudit atas pengendalian internal. Permasalahan SPI yang tidak berpengaruh terhadap pemberian opini atas laporan keuangan pemerintah daerah (BPK RI, 2016). Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) mengharuskan BPK untuk merencanakan, mengumpulkan bukti yang cukup dan melaksanakan pemeriksaan agar memperoleh keyakinan yang memadai sebagai dasar untuk memberikan pendapat. Standar tersebut juga mengharuskan BPK untuk mengungkapkan kelemahan dalam pengendalian intern atas pelaporan keuangan. Perkembangan kelemahan SPI pemerintah daerah tahun 2014 sampai dengan 2017 disajikan pada tabel 1.1

**Tabel 1.1**

**Perkembangan kelemahan SPI pemerintah daerah tahun 2014 – 2017**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah</b>
2014	1.810
2015	6.034
2016	6.150
2017	6.053

Sumber : BPK RI (2019)

Berdasarkan Tabel 1.1 menunjukkan permasalahan kelemahan SPI berfluktuatif dalam kurun 4 tahun terakhir. Peningkatan yang signifikan terjadi pada tahun 2014 ke 2015 yaitu sebanyak 4224 kasus temuan atau 233%. Kemudian mengalami peningkatan sebanyak 116 kasus temuan atau 1,92%. Selanjutnya mengalami penurunan sebanyak 97 kasus. Permasalahan kelemahan atas SPI atas LKPD terdiri dari beberapa penyebab yaitu kelemahan atas SPI, kelemahan akuntansi dan pelaporan serta kelemahan sistem pengendalian

pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja. Proporsi permasalahan kelemahan



SPI atas LKPD pada tahun 2017 disajikan pada gambar 1.1.

Sumber : BPK RI (2019)

**Gambar 1.1**

#### **Grafik Komposisi Permasalahan Kelemahan SPI atas LKPD Tahun 2017**

permasalahan kelemahan SPI atas LKPD tahun 2017 ditemukan pada tahun 2017 paling banyak permasalahannya pada kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja sebesar 46%, sedangkan kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan sebesar 34%, dan yang terkecil pada kelemahan struktur pengendalian intern. Berdasarkan hasil gambar 1.1 grafik komposisi

Berdasarkan kriteria pemberian opini yaitu pemeriksaan atas efektivitas sistem pengendalian intern. Hasil dari pemeriksaan BPK atas sistem pengendalian intern pemerintah daerah tersebut dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan dinyatakan dalam sejumlah temuan kelemahan SPI. Semakin banyaknya jumlah temuan maka semakin lemah sistem pengendalian intern pemerintah daerah. Kelemahan sistem pengendalian intern terdiri dari kelemahan akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan kelemahan struktur pengendalian intern (BPK RI,2015).

Meningkatnya jumlah temuan dan kasus kelemahan SPI dari tahun ke tahun menunjukkan bahwa belum optimalnya efektivitas sistem pengendalian intern pemerintah daerah. Permasalahan kelemahan sistem pengendalian intern banyak ditemukan dalam pengelolaan akun pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja. Perincian dan permasalahan utama SPI dapat dilihat pada Tabel 1.2

**Tabel 1.2**  
**Permasalahan Utama SPI pada Pemerintah Daerah**

<b>Permasalahan dan Contohnya</b>	<b>Jumlah Permasalahan</b>	<b>Jumlah Entitas (pemda)</b>
Kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan	2.083	525
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pencatatan belum dilakukan atau tidak akurat</li> </ul>	938	461
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proses penyusunan laporan tidak sesuai dengan ketentuan</li> </ul>	800	387
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistem informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai</li> </ul>	304	206
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permasalahan sistem informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai lainnya, antara lain entitas terlambat menyampaikan laporan, serta sistem informasi akuntansi dan pelaporan belum didukung dengan sumber daya manusia yang memadai.</li> </ul>	41	38
Kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja	2.887	533
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyimpangan peraturan tentang pendapatan dan belanja</li> </ul>	933	416
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perencanaan kegiatan tidak memadai</li> </ul>	739	416
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelaksanaan kebijakan mengakibatkan hilangnya potensi penerimaan</li> </ul>	461	291
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permasalahan kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja lainnya, antara lain pelaksanaan kebijakan mengakibatkan peningkatan belanja, mekanisme pengelolaan penerimaan negara/ daerah tidak sesuai dengan ketentuan, dan pelaksanaan belanja di luar mekanisme APBD.</li> </ul>	754	365
Kelemahan Struktur Pengendalian Intern	1.252	460
<ul style="list-style-type: none"> <li>• SOP belum disusun/ tidak lengkap</li> </ul>	511	284
<ul style="list-style-type: none"> <li>• SOP belum berjalan secara optimal</li> </ul>	508	318
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satuan Pengawas Intern tidak optimal</li> </ul>	216	137

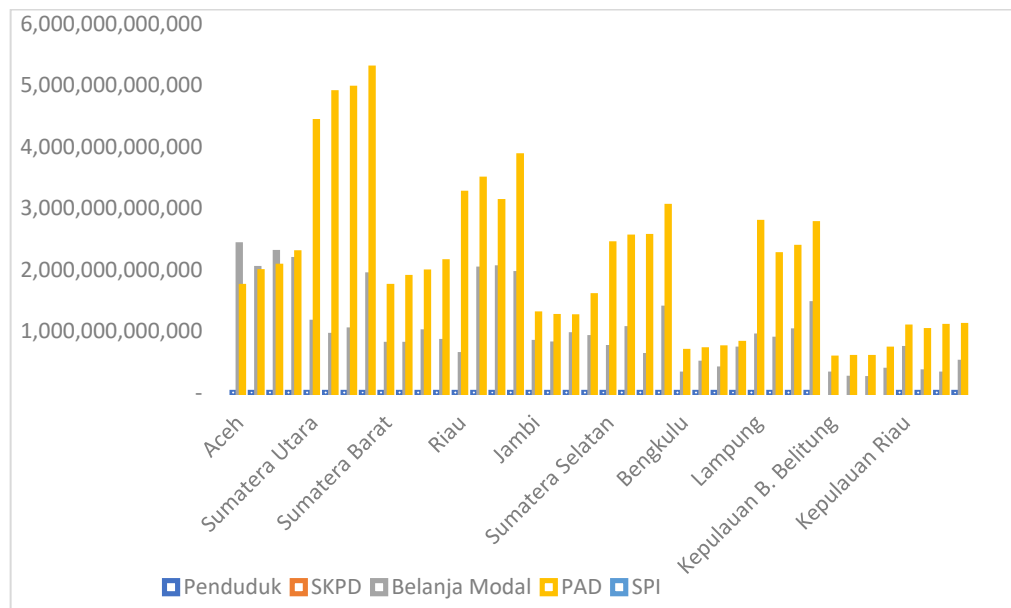
<ul style="list-style-type: none"> <li>Permasalahan kelemahan struktur pengendalian intern juga terjadi, antara lain entitas tidak memiliki satuan pengawas intern dan tidak ada pemisahan tugas dan fungsi yang memadai.</li> </ul>	17	16
Jumlah	6.222	

Sumber : BPK RI, 2019

Hasil pemeriksaan BPK atas permasalahan utama SPI pada pemerintah daerah ditemukan sebanyak 6.222 kelemahan SPI yang terdiri atas 2.083 permasalahan kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, 2.887 permasalahan kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan 1.252 permasalahan kelemahan struktur pengendalian intern.

Permasalahan kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran dan belanja paling banyak ditemukan sebesar 2.887 permasalahan. Permasalahan ini terjadi dikarenakan penyimpangan peraturan tentang pendapatan dan belanja. Yang kedua permasalahan Kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan dikarenakan Pencatatan belum dilakukan atau tidak akurat. Terakhir kelemahan struktur pengendalian intern permasalahan ini terjadi jua dikarenakan SOP yang belum disusun atau tidak lengkap.

Permasalahan kelemahan pengendalian intern pada umumnya terjadi karena pejabat yang bertanggung jawab lalai dan tidak cermat dalam menaati dan memahami ketentuan yang berlaku, belum optimal dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab, lemah dalam melakukan pengawasan dan pengendalian, kurang koordinasi antar pejabat terkait, belum membuat kebijakan/SOP untuk suatu prosedur, serta belum menindak lanjuti rekomendasi hasil pemeriksaan BPK tahun sebelumnya.



Sumber : data dolah (2019)

**Gambar 1.2**

### **Permasalahan SPI pada Provinsi di Pulau Sumatera**

Berdasarkan gambar 1.2 menunjukkan permasalahan SPI berfluktuatif dalam kurun waktu 4 tahun terakhir. Permasalahan SPI dapat dilihat berdasarkan temuan masalah yang terdapat pada ukuran pemerintah daerah, kompleksitas daerah, belanja modal, dan PAD.

Ukuran pemerintah daerah merupakan entitas yang mempengaruhi kelemahan pengendalian intern. Ukuran pemerintah daerah diukur dengan menggunakan jumlah penduduk. Hasil temuan yang dilakukan peneliti sebelumnya ukuran pemerintah memiliki pengaruh terhadap kelemahan sistem pengendalian intern (Putri, 2015). Alasan ini juga diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 28 yang menyatakan bahwa, jumlah penduduk menjadi variabel dalam menentukan kebutuhan pendanaan daerah untuk menentukan kebijakan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Jumlah penduduk menjadi pertimbangan dalam melihat tingkat kebutuhan pelayanan umum disuatu daerah. Semakin banyak jumlah penduduk disuatu pemerintah daerah berarti semakin banyak dan beragam kebutuhan yang harus dipenuhi.

Kompleksitas daerah juga dapat dijadikan sebagai penentu kelemahan pengendalian intern. Kompleksitas daerah dapat dilihat dari jumlah satuan kerja perangkat daerah. luasnya kewenangan yang dimiliki beserta besarnya dana yang dikelola disisi lain dapat mengakibatkan resiko terjadinya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah. Sementara ditinjau dari kompleksitas, semakin kompleks suatu organisasi dalam menjalankan kegiatan dan memiliki area kerja yang tersebar akan semakin sulit pengendalian intern dijalankan (Rahmiyatun, Muchtar) (Lestari, 2018). Berdasarkan hasil temuan bahwa kompleksitas daerah berpengaruh positif terhadap kelemahan pengendalian intern (Fauza, 2015) (Yamin & Sutaryo)

Menurut Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, “Belanja Modal adalah peneluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang member manfaat lebih dari satu periode akuntansi”. Berdasarkan hasil temuan bahwa belanja modal berpengaruh positif terhadap kelemahan pengendalian intern (Kristanto, 2009). Alasan diambilnya Belanja Modal ini sebagai variabel dikarenakan masih sangat sedikit penelitian mengenai belanja modal terhadap kelemahan sistem pengendalian intern, sehingga sangat menarik untuk diteliti.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah salah satu pendapatan daerah yang diperoleh dengan mengelola dan memanfaatkan potensi daerahnya. PAD dapat berupa pemungutan pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Berdasarkan hasil temuan bahwa PAD memiliki pengaruh positif terhadap kelemahan pengendalian intern (Wibowo, 2018) (Rahmiyatun, Muchtar, & Lestari, 2018). PAD memiliki peranan penting dalam pembiayaan daerah, semakin besar PAD yang dimiliki suatu daerah semakin besar pula kemampuan daerah untuk mencapai tujuan otonomi daerah yakni dalam hal peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia (Kristanto, 2009).

Provinsi di Pulau Sumatera merupakan pulau keenam terbesar di dunia yang terletak di Indonesia. Provinsi di Pulau Sumatera terdiri dari 10 Pemerintah Provinsi. Dimana masing-masing pemerintah provinsi memiliki ukuran, ciri dan karakteristik daerah yang bervariasi yang dapat menyebabkan berbagai permasalahan terhadap pengendalian intern yang ada di daerah. Perbedaan dalam ukuran pemerintah daerah diukur dengan jumlah penduduk, kompleksitas daerah diukur dengan jumlah SKPD, belanja modal, dan PAD dalam hubungannya dengan permasalahan pengendalian intern menjadi alasan sehingga objek penelitian ini sangat menarik untuk diteliti.

Pada penelitian sebelumnya, terdapat kesamaan variabel dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Perbedaannya terdapat pada tempat dan objek penelitian. Penelitian sebelumnya menggunakan kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Barat, Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, D.I.Y, Dan Jawa Timur, Kabupaten/ Kota Wilayah Indonesia Bagian Barat sebagai tempat objek dilakukannya penelitian yang menggunakan data sekunder yang di peroleh dari instansi terkait dengan data penelitian sebelumnya. Sedangkan peneliti saat ini melakukan penelitian pada Provinsi di pulau Sumatera pada tahun 2014 – 2107 tepatnya 10 Provinsi dengan menggunakan data sekunder.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Kompleksitas Daerah, Belanja Modal, dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Sistem Pengendalian Intern pada Pemerintah di Pulau Sumatera ”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap pengendalian intern pada Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera?
2. Apakah kompleksitas daerah berpengaruh terhadap pengendalian intern pada Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera?
3. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap pengendalian intern pada Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera?



4. Apakah PAD berpengaruh terhadap pengendalian intern pada Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera?
5. Apakah ukuran pemerintah daerah, kompleksitas daerah, belanja modal, dan PAD berpengaruh terhadap pengendalian intern pada Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera?

### **1.3 Batasan Masalah**

Penelitian ini memiliki ruang lingkup yang diteliti, agar penelitian ini terfokus dan tidak meluas. Ruang lingkup dalam penelitian ini adalah :

1. Penelitian ini sehubungan dengan pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Kompleksitas Daerah, Belanja Modal dan PAD terhadap kelemahan sistem pengendalian intern. Sampel penelitian yang dipilih pada 10 Provinsi di Pulau Sumatera.
2. Penelitian ini menggunakan data dari Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI dan data Publikasi Provinsi Dalam Angka dari Badan Pusat Statistik.

### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

1. Untuk menguji dan menganalisis apakah Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap Kelemahan Sistem Pengendalian Intern pada Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera.
2. Untuk menguji dan menganalisis apakah kompleksitas daerah berpengaruh terhadap Kelemahan Sistem Pengendalian Intern pada Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera.
3. Untuk menguji dan menganalisis apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap Kelemahan Sistem Pengendalian Intern pada Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera.
4. Untuk menguji dan menganalisis apakah PAD berpengaruh terhadap Kelemahan Sistem Pengendalian Intern pada Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera.
5. Untuk menguji dan menganalisis apakah Ukuran Pemerintah Daerah, Kompleksitas Daerah, Belanja Modal, PAD berpengaruh terhadap

Kelemahan Sistem Pengendalian Intern pada Pemerintah Provinsi di Pulau Sumatera.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

1. Bagi Pembaca

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah dan memberikan pengetahuan dan wacana tentang kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur akuntansi sektor publik terutama pada masalah kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah yang selanjutnya dapat dijadikan acuan guna penelitian lain.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan informasi terhadap peningkatan pengendalian intern di lingkup pemerintah daerah serta mampu memaksimalkan potensi yang ada di daerah guna meningkatkan kemajuan daerah.