

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Struktur organisasi, pembagian tugas dan pekerjaan, serta hierarki yang terdapat pada suatu lembaga atau organisasi merupakan hal yang penting agar dalam penyelenggarannya dapat berjalan dengan teratur, hal inilah yang disebut sebagai birokrasi. Sistem birokrasi di Indonesia pada saat ini telah banyak mengalami reformasi yang pada hakikatnya bertujuan untuk memperbarui sistem penyelenggaraan pemerintah terutama dalam aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*), dan sumber daya manusia (aparatur). Artinya reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Reformasi birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional (Kemenpan, 2009).

Perkembangan reformasi birokrasi di Indonesia pada tahun 1998 ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diperbaharui menjadi UU No. 23 Tahun 2014, sejak saat itu banyak sekali perubahan pada kebijakan dalam pemerintahan daerah, salah satunya adalah perubahan pada sistem pemerintahan dimana Indonesia mulai menganut sistem desentralisasi yang sebelumnya menggunakan sistem sentralisasi, dengan adanya desentralisasi artinya urusan pemerintahan yang dipegang oleh pemerintah pusat diserahkan kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Sejak di berlakukannya undang-undang mengenai pemerintah daerah (pemerintah) maka Indonesia mengenal istilah otonomi daerah. Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dasar hukum inilah yang

dijadikan sebagai landasan dalam memberikan otonomi daerah yang lebih besar kepada daerah, dengan adanya otonomi daerah di Indonesia artinya tuntutan masyarakat mengenai penyelenggaraan pemerintah yang lebih baik semakin meningkat. Dalam mewujudkan pemerintahan yang lebih baik pemerintah diharapkan mampu meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah/negara.

Bentuk usaha pemerintah dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah/negara adalah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum, yaitu Peraturan Pemerintah (PP) No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Standar ini dibutuhkan dalam rangka penyusunan laporan dan penyajian laporan keuangan pemerintah. Dengan terwujudnya pemerintahan yang bersih, transparan dan akuntabel diharapkan pemerintah mampu mengurangi potensi kecurangan (*fraud*). Untuk mengurangi tindak kecurangan dalam suatu organisasi dibutuhkan pengawasan yang sangat baik, kurangnya pengendalian intern pada sebuah organisasi pemerintahan cenderung menjadi penyebab kecurangan dalam organisasi pemerintahan.

Transparency Internasional yang merupakan pengamat korupsi dalam situsnya (<https://www.transparency.org/country/IDN>) menyebutkan bahwa pada tahun 2019 Indonesia menjadi salah satu dari 6 negara di dunia yang menempati peringkat ke-85 dengan skor 40 dari 100 yang merupakan skor tertinggi. Semakin tinggi skor yang diperoleh suatu negara menunjukkan bahwa negara tersebut bersih dari korupsi. Data tersebut menyajikan informasi bahwa Indonesia memperoleh skor 40 yang artinya Indonesia tergolong kedalam negara dengan tingkat korupsi yang cukup tinggi. *KPMG Fraud Survey 2006* dalam Iqbal (2017) menyatakan bahwa lemahnya pengendalian intern menjadi faktor utama penyebab terjadinya kecurangan yaitu sebesar 33% dari total kasus kecurangan yang terjadi. Faktor kedua adalah diabaikannya Sistem Pengendalian Intern (SPI) yang telah ada sebesar 24%. Berdasarkan kedua faktor tersebut dapat dilihat bahwa keberadaan dan pelaksanaan pengendalian intern sangat penting.

Pengendalian intern di Indonesia sendiri diatur dalam PP No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang menjelaskan bahwa SPI 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. Menurut UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pasal 56 ayat 4 menyatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus didukung oleh SPI yang memadai. Pengendalian intern memiliki peranan yang sangat penting bagi sebuah organisasi, termasuk pemerintah. Pemerintah harus mampu menjalankan pengendalian intern yang baik agar dapat memperoleh keyakinan yang memadai dalam mencapai tujuan. Banyaknya jumlah pemerintah di Indonesia dengan otonomi daerah yang semakin besar maka dibutuhkan pengawasan intern yang baik dan memadai. Dengan SPI yang baik diharapkan mampu memperkecil tingkat terjadinya kecurangan pada pemerintah.

Undang-Undang Dasar 1945 memberikan amanat kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh pengelola keuangan negara. Pemeriksaan itu mulai dari pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Pemerintah Pusat (pempus), Pemerintah Daerah (pemerintah), Lembaga Negara, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Layanan Umum (BLU), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan lembaga atau badan lainnya yang mengelola keuangan negara. Sebagai bagian dari pelaksanaan pemeriksaan keuangan tersebut, BPK juga melakukan pemeriksaan atas SPI dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. BPK harus melakukan perencanaan, pengumpulan bukti yang cukup dan melaksanakan pemeriksaan agar dalam memberikan pendapat memiliki dasar yang meyakinkan dan memadai, hal ini sesuai dengan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) sebagai pedoman dalam melakukan pemeriksaan. Standar tersebut juga mengharuskan BPK untuk mengungkapkan kelemahan dalam pengendalian intern atas pelaporan keuangan.

Kasus lemahannya SPI pemerintah di Indonesia berdasarkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) pada tahun 2018 yang disajikan dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) semester I tahun 2019 menunjukkan sebanyak 5.858 temuan kelemahan SPI. Hal ini membuktikan bahwa fakta dilapangan tidak sesuai dengan tekad pemerintah yang ingin mewujudkan pemerintahan yang bersih dan akuntabel. Permasalahan ini juga dikhawatirkan dapat meningkatkan kemungkinan terjadinya kecurangan dan penyimpangan yang nantinya dapat merugikan negara.

Permasalahan kelemahan SPI atas LKPD terdiri dari beberapa penyebab yaitu kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, serta kelemahan struktur pengendalian intern. Hasil pemeriksaan BPK atas 542 LKPD Tahun 2018 ditemukan 5.858 kelemahan sistem pengendalian intern. Berikut ini perincian permasalahan utama SPI pemerintah berdasarkan IHPS semester I tahun 2019.

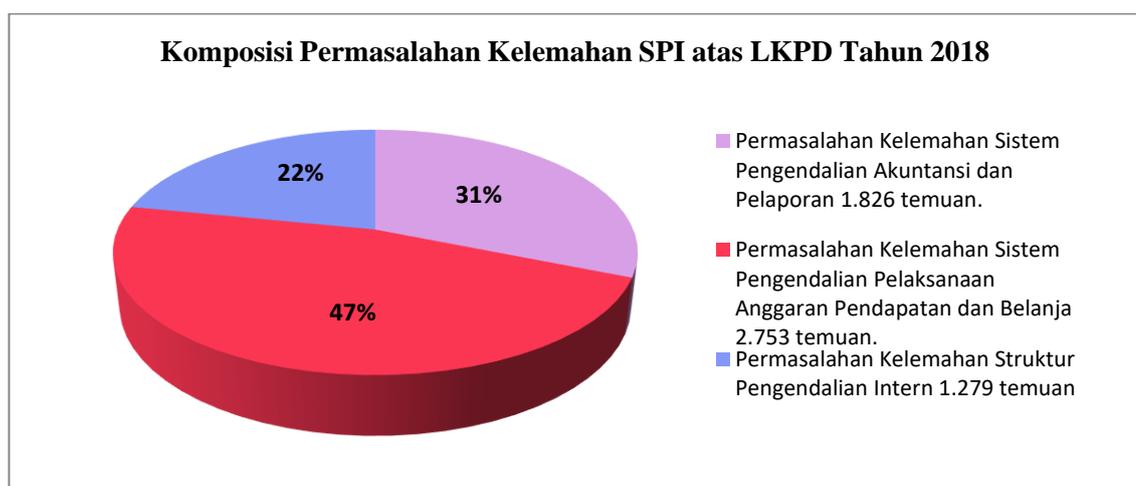
Tabel 1.1
Komposisi Permasalahan Kelemahan SPI atas LKPD Tahun 2018

Permasalahan dan Contohnya	Jumlah Entitas	Jumlah Permasalahan
Kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan	520	1.826
• Pencatatan belum dilakukan atau tidak akurat	475	938
• Proses penyusunan laporan tidak sesuai dengan ketentuan	339	603
• Sistem informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai terjadi	197	252
• Permasalahan kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan lainnya, antara lain entitas terlambat menyampaikan laporan, serta sistem informasi akuntansi dan pelaporan belum didukung dengan sumber daya manusia yang memadai	30	33
Kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja	531	2.753
• Penyimpangan peraturan tentang pendapatan dan belanja	423	950
• Perencanaan kegiatan tidak memadai	410	680
• Pelaksanaan kebijakan mengakibatkan hilangnya potensi penerimaan	305	478
• 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	360	645
Kelemahan struktur pengendalian intern	466	1.279
• SOP belum disusun/tidak lengkap	297	546

Permasalahan dan Contohnya	Jumlah Entitas	Jumlah Permasalahan
• SOP belum berjalan optimal	351	528
• Satuan Pengawas Intern tidak optimal	122	183
• Permasalahan kelemahan struktur pengendalian intern lainnya, antara lain entitas tidak memiliki satuan pengawas intern dan tidak ada pemisahan tugas dan fungsi yang memadai	21	22
Jumlah		5.858

Sumber: IHPS semester I tahun 2019 (2020)

Berdasarkan tabel 1.1 diketahui bahwa hasil pemeriksaan BPK atas permasalahan utama SPI pada pemerintah ditemukan sebanyak 5.858 kelemahan SPI. Permasalahan kelemahan SPI yang paling dominan adalah permasalahan kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja yaitu sebanyak 2.753 permasalahan. Salah satu penyebab terjadinya permasalahan ini adalah penyimpangan peraturan tentang pendapatan dan belanja. Selanjutnya permasalahan kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan ditemukan sebanyak 1.826 permasalahan, hal ini terjadi karena pencatatan belum dilakukan atau tidak akurat. Permasalahan terakhir adalah permasalahan kelemahan struktur pengendalian intern ditemukan sebanyak 1.279 permasalahan yang disebabkan oleh Standar Operasional Prosedur (SOP) yang belum disusun atau tidak lengkap. Berikut ini grafik yang menggambarkan komposisi permasalahan kelemahan SPI atas LKPD tahun 2018.



Sumber: IHPS semester I tahun 2019 (2020)

Gambar 1.1
Komposisi Permasalahan Kelemahan SPI atas LKPD Tahun 2018

Berdasarkan gambar 1.1 menunjukkan komposisi permasalahan kelemahan SPI atas LKPD tahun 2018, diketahui bahwa pada tahun 2018 permasalahan yang paling dominan adalah permasalahan kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja yaitu sebesar 47%, sedangkan untuk permasalahan kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan sebesar 31%, dan komposisi terkecil yaitu sebesar 22% mengenai permasalahan kelemahan struktur pengendalian intern.

Permasalahan kelemahan pengendalian intern pada umumnya terjadi karena pejabat yang bertanggungjawab belum optimal dalam melakukan pembinaan pemahaman akuntansi dan pelaporan kepada pelaksana tugas, serta belum optimal dalam melakukan pengawasan dan pengendalian, aplikasi pencatatan dan pelaporan yang digunakan pemerintah belum dimutakhirkan dan mengandung kelemahan, pemerintah belum menetapkan dan menyempurnakan kebijakan akuntansi, Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) kurang cermat dalam melakukan penyusunan dan verifikasi anggaran pendapatan dan belanja, pejabat yang bertanggungjawab belum optimal dalam melaksanakan pengawasan dan pengendalian pengelolaan dan penatausahaan terkait dengan pendapatan pajak dan retribusi, pejabat yang bertanggungjawab belum menyusun kebijakan/SOP yang diperlukan sebagai pedoman melaksanakan tugas dan tanggungjawab, dan pemerintah belum menindaklanjuti secara tuntas dan menyeluruh atas rekomendasi hasil pemeriksaan BPK sebelumnya (BPK, 2019).

Hal ini menunjukkan bahwa pengendalian intern pada pemerintah masih bermasalah, padahal pengendalian intern dibuat oleh suatu organisasi untuk memberikan keamanan terhadap aset dari pemborosan, kecurangan dan ketidakefisienan penggunaan serta untuk meningkatkan ketelitian dan tingkat kepercayaan dalam laporan keuangan. Dalam mencapai tujuan, pengendalian internal pemerintah harus dilaksanakan dengan baik agar dapat memperoleh keyakinan yang memadai atas laporan keuangan yang dibuat (Samhah dan Handayani, 2017). Oleh karena itu penting untuk mengetahui faktor apa saja yang

mempengaruhi kelemahan SPI pada pemerintah khususnya pada pemerintah provinsi di Indonesia.

Faktor-faktor yang menyebabkan lemahnya SPI sudah cukup banyak dikaji oleh peneliti sebelumnya, salah satunya adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Setelah diberlakukannya otonomi daerah maka sudah menjadi wewenang pemerintah daerah untuk mengurus daerahnya sendiri termasuk dalam mengelola keuangan daerahnya. PAD merupakan salah satu pendapatan yang dikelola langsung oleh pemerintah daerah, meskipun proporsi PAD dalam pembentukan pendapatan daerah masih tergolong rendah tidak menutup kemungkinan hal ini dapat mengakibatkan meningkatnya resiko kecurangan dalam pengelolaan keuangan daerah oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab dan kelemahan SPI yang tinggi. Pernyataan ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Bob Mustafa dan Mahyus (2017) yang menyatakan bahwa PAD memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap kelemahan SPI pemerintah, artinya semakin besar PAD yang dimiliki oleh suatu daerah maka semakin besar pula resiko kelemahan SPI.

Faktor berikutnya yang mempengaruhi kelemahan SPI adalah belanja modal. Menurut PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Sesuai dengan peraturan tersebut belanja modal merupakan alokasi untuk pengadaan atas aset tetap suatu daerah. Jika jumlah belanja modal suatu daerah besar, maka semakin tinggi pula alokasi untuk pengadaan aset tetap. Proyek pengadaan barang ini sangat rawan terjadinya kecurangan yang merugikan pemerintah. Apabila dalam prakteknya anggaran belanja modal yang besar tidak disertai dengan pengendalian intern yang baik, maka besar kemungkinan hal ini akan dijadikan lahan korupsi bagi pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab. Oleh sebab itu sangat penting bagi pemerintah untuk memiliki SPI yang baik dalam penyelenggaraan belanja modal agar dapat mengurangi potensi penyalahgunaan belanja modal. Pernyataan ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Fitri Novilia (2017) yang menyatakan bahwa belanja modal memiliki pengaruh yang positif terhadap

kelemahan SPI pemerintah. Artinya semakin besar belanja modal suatu daerah, maka semakin besar pula resiko kelemahan SPI.

Faktor lain yang mempengaruhi kelemahan SPI pemerintah adalah ukuran pemerintah daerah. Ukuran pemerintah daerah diukur dari aset yang dimiliki daerah. Pemerintah harus mampu mengelola aset yang dimilikinya secara baik, karena pada hakekatnya aset yang dimiliki oleh pemerintah adalah milik rakyat yang harus dimanfaatkan oleh masyarakat. Banyaknya aset yang ada dalam sebuah organisasi akan berpengaruh terhadap pengendalian intern, jika jumlah aset dalam suatu organisasi banyak maka berpotensi terhadap tingginya resiko kecurangan seperti pencurian aset atau penyalahgunaan aset. Tingginya resiko kecurangan bisa menjadi salah satu penyebab tingginya kelemahan SPI dalam pemerintah (Nailatul Fauza, 2015). Pernyataan ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Iqbal (2017) yang menyatakan bahwa ukuran pemerintah daerah memiliki pengaruh terhadap kelemahan SPI pemerintah, artinya semakin besar ukuran pemerintah suatu daerah maka semakin besar pula resiko kelemahan SPI.

Faktor terakhir yang mempengaruhi kelemahan SPI pemerintah adalah kompleksitas daerah. Kompleksitas daerah dapat dilihat dari jumlah Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Suatu daerah yang kompleks dan mempunyai area kerja yang tersebar luas dimungkinkan akan sulit dalam melaksanakan pengendalian internal (Samhah dan Handayani, 2017). Pernyataan ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Fitriatul Aini (2017) yang menyatakan bahwa kompleksitas daerah memiliki pengaruh terhadap kelemahan SPI pemerintah. Artinya semakin kompleks suatu daerah, maka semakin besar pula resiko kelemahan SPI. Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penelitian ini akan membahas mengenai faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kelemahan SPI pemerintah, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **“Determinan Kelemahan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) pada Pemerintah Provinsi di Indonesia.”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap kelemahan sistem pengendalian intern pemerintah provinsi?
2. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kelemahan sistem pengendalian intern pemerintah provinsi?
3. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap kelemahan sistem pengendalian intern pemerintah provinsi?
4. Apakah kompleksitas daerah berpengaruh terhadap kelemahan sistem pengendalian intern pemerintah provinsi?
5. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), belanja modal, ukuran pemerintah daerah, dan kompleksitas daerah berpengaruh secara simultan terhadap kelemahan sistem pengendalian intern pemerintah provinsi?

1.3 Batasan Masalah

Penulis membatasi ruang lingkup pembahasannya agar penelitian ini menjadi terarah dan tidak menyimpang dari permasalahan yang ada. Batasan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Penulis membatasi permasalahan dengan memfokuskan pada pengaruh PAD, belanja modal, ukuran pemerintah daerah, dan kompleksitas daerah terhadap kelemahan SPI.
2. Penelitian ini menggunakan informasi yang dilihat dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) *audited*.
3. Penelitian ini dilakukan pada pemerintah daerah Provinsi di Indonesia.
4. Penelitian ini hanya menggunakan data Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) *audited* untuk periode 2016-2018.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dan manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

1.4.1 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisa:

1. Pengaruh PAD terhadap kelemahan SPI pemerintah provinsi.
2. Pengaruh belanja modal terhadap kelemahan SPI pemerintah provinsi.
3. Pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap kelemahan SPI pemerintah provinsi.
4. Pengaruh kompleksitas daerah terhadap kelemahan SPI pemerintah provinsi.
5. Pengaruh PAD, belanja modal, ukuran pemerintah daerah, dan kompleksitas daerah terhadap kelemahan SPI pemerintah provinsi secara simultan.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dalam penelitian-penelitian selanjutnya terkait dengan PAD, Belanja Modal, Ukuran Pemerintah Daerah, Kompleksitas Daerah terhadap Kelemahan SPI.
 - b. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori terutama bagi mahasiswa program studi Akuntansi Sektor Publik.
2. Manfaat Praktis

Secara praktis diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan informasi mengenai faktor yang dapat mempengaruhi kelemahan SPI pemerintah, serta menjadi sumbang saran bagi pemerintah khususnya pemerintah provinsi di Indonesia dalam mengupayakan peningkatan pengendalian intern agar mampu mengurangi kelemahan SPI di lingkungan pemerintah sehingga penyelenggaraan pemerintah dapat terlaksana secara bersih, transparan dan akuntabel serta diharapkan pemerintah mampu mengurangi potensi kecurangan (*fraud*).