

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah Penelitian

Sejak era reformasi di Indonesia pada tahun 1998 berbagai perubahan telah terjadi di Indonesia. Perubahan terjadi pada pemerintahan yang ada di pusat dan pemerintahan yang berada di tingkat daerah. Awalnya sistem pemerintahan memakai sistem sentralisasi atau terpusat setelah terjadinya masa reformasi di Indonesia mengalami perubahan menjadi sistem desentralisasi. Perubahan sistem pemerintah dibuktikan dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah. Peraturan inilah yang menjadi salah satu dasar pelaksanaan otonomi daerah. Peraturan yang mendasari penyelenggaraan otonomi daerah yaitu Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan adanya otonomi daerah di Indonesia menjadikan perlunya pengawasan atau pengendalian dalam menjalankan otonomi daerah agar tidak terjadi kecurangan (*fraud*). Kecurangan (*Fraud*) yang terjadi di dalam sebuah instansi baik instansi sektor publik maupun sektor swasta biasanya disebabkan oleh lemahnya pengendalian intern.

Di dalam penerapan otonomi daerah, pemerintah daerah diharapkan dapat melaksanakan prinsip transparansi dan akuntabilitas serta dapat meningkatkan pengendalian atau pengawasan pada pemerintah daerah sehingga dapat mengurangi kecurangan atau penyimpangan yang terjadi, agar di masa depan diharapkan bisa tercipta tata kelola pemerintahan yang baik. Maka untuk

mengurangi terjadinya kecurangan, pemerintah wajib melakukan pengendalian intern yang baik dalam pelaksanaan kegiatannya. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara pasal 55 ayat 4 dan pasal 56 ayat 4, pengelolaan APBN dan APBD telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

Pengendalian intern yang telah dilakukan oleh pemerintah berlandaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP). Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP menjelaskan bahwa, pengendalian intern adalah sebuah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan yang memadai atau tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundangan-undangan. Secara khusus SPIP bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundangan-undangan.

Menurut hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) pada tahun 2015 terdapat 189 kasus kelemahan sistem pengendalian intern dan tahun 2016 terdapat 203 kasus kelemahan sistem pengendalian intern (SPI). Sedangkan pada tahun 2017 badan

pemeriksa keuangan (BPK) menemukan jumlah kelemahan SPI 188 kasus terhadap hasil pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD). Meningkatnya jumlah temuan kasus yang terkait kelemahan pengendalian intern tentu tidak sejalan dengan tekad pemerintah yang ingin mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan akuntabel. Kasus kelemahan SPI terdiri dari tiga golongan yaitu kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, serta kelemahan struktur pengendalian intern. Kasus kelemahan sistem pengendalian intern (SPI) seperti disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 1.1
Kasus Kelemahan SPI Tahun 2015

No.	Sub Kelompok Temuan Kelemahan Pengendalian Intern	Jumlah Kasus
1.	Kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan	65
2.	Kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja	76
3.	Kelemahan struktur pengendalian intern	48
Jumlah		189

Sumber: BPK RI 2017

Tabel 1.2
Kasus Kelemahan SPI Tahun 2016

No.	Sub Kelompok Temuan Kelemahan Pengendalian Intern	Jumlah Kasus
1.	Kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan	59
2.	Kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja	98
3.	Kelemahan struktur pengendalian intern	46
Jumlah		203

Sumber: BPK RI 2017

Berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) yang diterbitkan oleh BPK pada semester 1 tahun 2018, telah memeriksa LKPD tahun 2017 yang terdiri atas 504 LKPD telah menemukan 188 kasus kelemahan pengendalian intern. Kasus kelemahan pengendalian intern tersebut terdiri atas kelemahan sistem akuntansi dan pelaporan 60 kasus, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja sebanyak 94 kasus, dan kelemahan struktur pengendalian intern sebanyak 34 kasus. Banyaknya kasus pengendalian intern yang terjadi pada pemerintah daerah di Sumatera Selatan diduga terjadi karena belum maksimalnya penerapan pengendalian intern pada sektor pemerintahannya.

Pada umumnya kasus kelemahan pengendalian intern yang terjadi pada instansi pemerintah daerah karena pelaksana tidak melakukan pencatatan secara akurat dan tidak menaati ketentuan dan prosedur yang ada, belum ada kebijakan dan perlakuan akuntansi yang jelas, kurang cermat dalam melakukan perencanaan, belum melakukan koordinasi dengan pihak yang terkait serta lemahnya pengawasan dan pengendalian terhadap kasus yang terjadi. BPK telah merekomendasikan agar pimpinan instansi yang diperiksa segera menetapkan prosedur dan kebijakan yang tepat, meningkatkan koordinasi, melakukan perencanaan dengan cermat serta meningkatkan pengawasan dan pengendalian dalam pelaksanaan kegiatan dan memberikan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan fenomena yang terjadi telah diketahui bahwa laporan keuangan di instansi pemerintahan menerapkan prinsip transparansi dan

akuntabilitas, dimana masyarakat dapat melihat keuangan pemerintah daerah dengan mudah sehingga dapat mengetahui ada atau tidaknya tindak kecurangan, namun kenyataannya tindak kecurangan atau penyelewengan masih kerap dilakukan oleh pejabat daerah hal ini berarti pengendalian di suatu pemerintah daerah masih kurang baik oleh sebab itu hal inilah yang kemudian menarik perhatian peneliti untuk melihat apakah terdapat pengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern, yang nantinya peneliti berharap dengan adanya pengaruh dari kelemahan pengendalian intern akan dapat meningkatkan pengendalian intern di suatu instansi pemerintahan.

Dalam menjalankan era reformasi yang sistem pemerintahannya telah terdesentralisasi, sangat penting untuk meningkatkan pengendalian intern pada instansi pemerintah. Dengan meningkatkan kualitas pengendalian intern yang lebih baik, maka dapat mengurangi tingkat kecurangan atau penyimpangan yang terjadi sehingga masyarakat akan meningkatkan rasa kepercayaan kepada pemerintah. Dalam penelitian ini, faktor-faktor yang akan dibahas adalah pertumbuhan ekonomi, *size* (ukuran) pemerintah daerah, pendapatan asli daerah, kompleksitas daerah dan belanja modal.

Salah satu faktor yang mempengaruhi kelemahan pengendalian intern adalah pertumbuhan ekonomi. Suatu perekonomian dikatakan mengalami pertumbuhan apabila kegiatan ekonominya lebih tinggi dari pada apa yang akan dicapai pada masa sebelumnya. Instansi pemerintah apabila tingkat pertumbuhan ekonominya cepat maka banyak terjadi perubahan. Perubahan tersebut adalah menuntut penyesuaian dari pengendalian intern. Hal ini didukung dengan

penelitian yang dilakukan oleh Putro (2014) yang menemukan bahwa pertumbuhan ekonomi pemerintah daerah memiliki hubungan positif dengan kelemahan pengendalian intern. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Trisnawati (2015) menemukan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak memiliki hubungan dengan kelemahan pengendalian intern. Sedangkan Puspitasari (2013) menemukan bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi berpengaruh negatif terhadap kelemahan pengendalian intern. Hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti terdahulu tidak konsisten maka cukup menarik untuk dilakukan penelitian kembali.

Size (ukuran) pemerintah daerah merupakan suatu instansi pemerintahan yang juga mempengaruhi kelemahan pengendalian intern. Dalam teorinya ukuran pemerintah diukur dari aset yang dimiliki oleh daerah tersebut. Teori tersebut menyatakan bahwa semakin besar ukuran suatu instansi pemerintah, maka kelemahan pengendalian intern semakin kecil. Hasil temuan yang dilakukan oleh Putro (2013) menemukan bahwa *size* (ukuran) pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern. Berbeda dengan hasil temuan penelitian yang dilakukan Kristanto (2014) menemukan bahwa *size* (ukuran) pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap kelemahan pengendalian intern. Sedangkan hasil temuan penelitian Nailatul (2015), Majid, dkk (2017) menemukan bahwa *size* (ukuran) pemerintah daerah berpengaruh negatif terhadap kelemahan pengendalian intern. Dari beberapa penelitian terdahulu yang menguji *size* (ukuran) pemerintah daerah hasilnya masih belum konsisten sehingga menarik untuk diteliti kembali lebih lanjut.

Faktor yang mempengaruhi dalam penelitian ini selanjutnya adalah pendapatan asli daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 salah satu sumber pendapatan daerah adalah PAD yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil kekayaan daerah yang terpisah dan lain-lain PAD yang sah. Menurut peneliti terdahulu petrovits (2012) menyatakan sumber pendapatan membuat masalah pengendalian intern dalam sebuah instansi pemerintahan harus semakin meningkat, agar tidak terjadinya penyimpangan yang kerap terjadi di suatu instansi. Pendapat tersebut sangat mendukung dengan hasil temuan yang dilakukan oleh peneliti terdahulu Martani dan Zaelani (2014) yang menemukan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap kelemahan pengendalian intern. Sedangkan hasil temuan yang dilakukan oleh Hartono, dkk (2015), Puspitasari (2013), dan Kristanto (2014) menyatakan bahwa PAD tidak berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern. Dengan hasil temuan penelitian yang dilakukan oleh peneliti terdahulu yang menguji pengaruh pendapatan asli daerah hasilnya belum konsisten, maka dari itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian kembali lebih lanjut.

Faktor yang mempengaruhi dalam penelitian ini berikutnya adalah kompleksitas daerah. Tingkat kompleksitas daerah merupakan sebuah instansi yang menyebabkan masalah salah satunya adalah pengendalian intern. Kompleksitas daerah biasanya dapat dilihat dari jumlah kecamatan. Kecamatan dalam pemerintah daerah di asosiasikan dengan jumlah segmen dalam instansi. Banyaknya jumlah kecamatan di suatu daerah maka di perkirakan akan menyebabkan masalah seperti kesulitan implementasi sistem pengendalian intern

pada lingkungan kecamatan yang berbeda, masalah pengawasan dari pemerintah daerah, sampai masalah saat pelaporan keuangan. Dengan uraian tersebut hasil penelitian yang dilakukan Trisnawati (2014) menemukan bahwa kompleksitas daerah berpengaruh negatif terhadap kelemahan pengendalian intern. Berbeda dengan hasil temuan yang dilakukan oleh Hartono, dkk (2015), Nur dan Dian (2016) menemukan bahwa kompleksitas daerah berpengaruh positif terhadap kelemahan pengendalian intern. Berdasarkan beberapa penelitian terdahulu menunjukkan hasil yang belum konsisten, sehingga menarik untuk dilakukan penelitian kembali.

Kemudian faktor yang mempengaruhi kelemahan pengendalian intern dalam penelitian ini adalah belanja modal. Belanja modal meliputi tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, serta dalam bentuk lainnya. Menurut Kristanto (2014), belanja modal merupakan pengeluaran negara yang digunakan dalam rangka pembentukan modal atau aset tetap untuk operasional sehari-hari suatu satuan kerja dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Anggaran yang besar untuk belanja modal akan menyebabkan kesulitan penerapan sistem pengendalian intern sesuai dengan prosedur yang benar. Alasan peneliti mengambil belanja modal sebagai variabel independen dalam penelitian ini di karenakan masih sedikit penelitian tentang pengaruh belanja modal terhadap kelemahan pengendalian intern, sehingga menarik untuk diteliti kembali. Peneliti terdahulu yang dilakukan oleh Nur dan Dian (2016), Halim (2015) menemukan bahwa belanja modal berpengaruh positif terhadap kelemahan pengendalian intern. Penelitian yang dilakukan oleh

peneliti terdahulu menggunakan objek yang ruang lingkupnya untuk daerah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Timur dengan periode empat tahun yaitu tahun 2010-2013. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan objek pemerintah daerah Kota/Kabupaten Se-Sumatera Selatan dengan periode tiga tahun yaitu tahun 2015-2017, sehingga peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan objek di pemerintah daerah Sumatera Selatan.

Pada penelitian ini peneliti mengacu pada Hartono, dkk (2015). Peneliti menggunakan satu variabel independen tambahan yaitu belanja modal serta empat variabel lainnya pertumbuhan ekonomi, *size* (ukuran) pemerintah daerah, pendapatan asli daerah (PAD), dan kompleksitas daerah, sehingga total variabel yang digunakan sebanyak lima variabel. Peneliti juga ingin menguji variabel-variabel tersebut karena hasil penelitian tentang kelemahan pengendalian intern masih menghasilkan yang belum akurat atau konsisten. Pemilihan objek penelitian ini adalah pemerintah daerah Sumatera Selatan. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Hartono, dkk (2015) adalah studi kasus yang digunakan, peneliti terdahulu menggunakan studi kasus pemerintah provinsi se-Indonesia yang terdiri dari 33 provinsi dengan periode tahun 2011.

Berdasarkan penjelasan di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian faktor-faktor yang mempengaruhi kelemahan pengendalian intern dengan menguji kembali pengaruh pertumbuhan ekonomi, *size* (ukuran) pemerintah daerah, pendapatan asli daerah, kompleksitas daerah, dan belanja modal dengan judul **“FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI**

KELEMAHAN PENGENDALIAN INTERN PEMERINTAH DAERAH KOTA/KABUPATEN SE-SUMATERA SELATAN”

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah yang telah dijelaskan, maka pertanyaan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah Kota/Kabupaten Se-Sumatera Selatan?
2. Bagaimana pengaruh *size* (ukuran) pemerintah daerah terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah Kota/Kabupaten Se-Sumatera Selatan?
3. Bagaimana pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah Kota/Kabupaten Se-Sumatera Selatan?
4. Bagaimana pengaruh kompleksitas daerah terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah Kota/Kabupaten Se-Sumatera Selatan?
5. Bagaimana pengaruh belanja modal terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah Kota/Kabupaten Se-Sumatera Selatan?

1.3 Ruang Lingkup Permasalahan

Agar pembahasan pokok permasalahan lebih fokus dan tidak menyimpang, maka penulis membatasi ruang lingkup yang hanya pada permasalahan pengaruh

kelemahan pengendalian intern. Berikut adalah faktor yang diteliti yaitu pertumbuhan ekonomi, *size* (ukuran) pemerintah daerah, pendapatan asli daerah (PAD), kompleksitas daerah, dan belanja modal dari periode tahun 2015-2017

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk membuktikan pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah Kota/Kabupaten Se-Sumatera Selatan
2. Untuk membuktikan pengaruh *size* (ukuran) pemerintah daerah terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah Kota/Kabupaten Se-Sumatera Selatan
3. Untuk membuktikan pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah Kota/Kabupaten Se-Sumatera Selatan
4. Untuk membuktikan pengaruh kompleksitas daerah terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah Kota/Kabupaten Se-Sumatera Selatan
5. Untuk membuktikan pengaruh belanja modal terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah Kota/Kabupaten Se-Sumatera Selatan

1.4.2 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi pemahaman mengenai pengaruh tingkat pertumbuhan ekonomi, *size* (ukuran) pemerintah daerah, pendapatan asli daerah, kompleksitas dan belanja modal terhadap kelemahan pengendalian intern pada pemerintah daerah.

2. Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengembangan pengendalian intern pada pemerintah daerah dan meningkatkan kesadaran pemerintah daerah akan pentingnya pengendalian intern serta pertimbangan dalam pembuatan kebijakan untuk lebih meningkatkan pengendalian intern pemerintah daerah.

3. Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang berarti, wawasan, referensi tambahan dan sebagai literatur untuk penelitian lebih lanjut mengenai tema ini.

1.5 Sistematika Penulisan

Tujuan dari sistematika penulisan adalah untuk dapat memberikan garis besar susunan atau materi yang akan dibahas, sehingga dapat menggambarkan hubungan antar bab yang satu dengan yang lainnya. Adapun sistematika penulisannya sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini, penulis menguraikan tentang latar belakang pemilihan judul, perumusan masalah, ruang lingkup pembahasan, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

Pada bab ini, penulis akan memaparkan tentang landasan teori yang berkaitan kelemahan pengendalian intern, faktor-faktor yang mempengaruhi kelemahan pengendalian intern dan juga terdapat penelitian terdahulu, kerangka pemikiran dan hipotesa penelitian.

BAB III OBJEK DAN METODE PENELITIAN

Pada bab ini penulis menjelaskan tentang bagaimana penelitian dilakukan yang terdiri dari variabel penelitian, definisi operasional, populasi dan penentuan sampel, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, serta teknik analisis data.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan mengenai uraian hasil dan pembahasan yang terdiri dari analisis data, perhitungan statistik, serta pembahasan dari hasil penelitian yang dilakukan.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi tentang beberapa kesimpulan dari hasil analisa dan pembahasan bab IV, serta saran sehubungan dengan pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.