

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengertian sistem pengendalian internal menurut AICPA (*American Institute of Certified Public Accountants*) yaitu sistem pengendalian internal meliputi struktur organisasi, semua metode dan ketentuan-ketentuan yang terkoordinasi yang dianut dalam perusahaan untuk melindungi harta kekayaan, memeriksa ketelitian, dan seberapa jauh data akuntansi dapat dipercaya meningkatkan efisiensi usaha dan mendorong ditaatinya kebijakan perusahaan yang telah diterapkan untuk mendapat keyakinan memadai tentang pencapaian tujuan, yaitu : keandalan pelaporan keuangan, kesesuaian dengan undang-undang dan peraturan yang berlaku, efektifitas dan efisiensi operasi.(Hartadi, 2013)

Organisasi sektor publik pemerintah merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintahan yang bersumber legitimasinya berasal dari masyarakat. Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintah haruslah diimbangi dengan adanya pemerintahan yang bersih atau *good governance*. Untuk mewujudkan *good governance* sebagaimana dituntut oleh masyarakat maupun lembaga-lembaga donor internasional tersebut, salah satu unsur yang harus dipenuhi adalah transparansi atau keterbukaan dan akuntabilitas dalam berbagai aktivitas sosial, politik, maupun ekonomi (Nurwati dan Risnawati, 2015).

Sejak reformasi pada tahun 1998 berbagai perubahan terjadi di Indonesia. Perubahan tersebut tidak hanya dirasakan di pusat pemerintahan, tetapi juga di daerah. Setelah terjadinya reformasi, sistem pemerintahan yang awalnya bersifat terpusat mulai mengalami desentralisasi. Hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah (Martani dan Zaelani, 2011). Dan undang-undang tersebut diperbaharui dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan sekarang telah diubah menjadi Undang-Undang

No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan inilah yang menjadi salah satu dasar pelaksanaan otonomi daerah. Peraturan lainnya yang mendasari penyelenggaraan otonomi daerah yaitu Undang-Undang No.25 tahun 1999 yang telah diperbaharui dengan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Di dalam penerapan otonomi daerah, pemerintah daerah diharapkan dapat melaksanakan prinsip transparansi dan akuntabilitas dan dapat meningkatkan pengendalian dan pengawasan pada pemerintah daerah sehingga dapat mengurangi kecurangan atau penyimpangan yang terjadi (Rachmawaty, 2016).

Dalam Undang-Undang No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 55 ayat 4 dan Pasal 56 ayat 4, pengelolaan APBN dan APBD telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian internal yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan (Rachmawaty, 2016).

Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) menjadi pedoman bagi pemerintah kota dan kabupaten dalam merancang sistem pengendalian internal (SPI) daerah mereka. SPI di desain untuk mampu mendeteksi adanya kelemahan yang dapat mengakibatkan permasalahan dalam aktifitas pengendalian, yang meliputi: (1) Kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, (2) Kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, (3) Kelemahan struktur pengendalian internal (Nurwati dan Trisnawati, 2015).

Pemeriksa BPK dalam melaksanakan tugasnya membuat suatu laporan hasil pemeriksaan keuangan berupa opini serta laporan hasil pemeriksaan atas SPI di lingkungan entitas pemeriksaan. Unsur-unsur pengendalian internal dalam SPIP digunakan sebagai alat untuk melakukan evaluasi atas pengendalian internal pada pemerintah daerah. Hasil pemeriksaan BPK dituangkan dalam LHP dan dinyatakan dalam sejumlah temuan. Setiap temuan dapat terdiri atas satu atau

lebih permasalahan kelemahan SPI dan/atau ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan. Efektivitas SPI merupakan salah satu kriteria yang digunakan oleh BPK dalam meneliti kewajaran informasi keuangan, sesuai dengan Undang-undang nomor 15 Tahun 2004, penjelasan pasal 16 ayat (1). Hal ini mengindikasikan bahwa proses pemahaman SPI memiliki peran penting dalam penentuan keputusan pemeriksaan, mulai dari penyusunan rencana pemeriksaan hingga keputusan pemberian opini atau kesimpulan akhir pemeriksaan.

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) setiap tahunnya mendapat pendapat berupa opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), artinya bahwa laporan keuangan suatu entitas pemerintah daerah tersebut dapat disajikan dan diungkapkan secara wajar dan berkualitas. Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Lampung telah menyelesaikan penyerahan LHP atas Laporan Keuangan Pemerintah daerah (LKPD) tahun 2013-2015 terhadap 14 entitas Pemerintah Daerah wilayah Provinsi Lampung. Pada tahun 2013 terdapat 5 opini WTP, 8 opini WDP dan 1 opini TW. Tahun 2014 terdapat 8 opini WTP dan 6 WDP. Dan tahun 2015 terdapat 10 opini WTP dan 4 WDP. Opini yang diberikan BPK terhadap laporan keuangan Pemerintah Daerah disalah satu Kabupaten di Provinsi Lampung telah mengalami kenaikan tingkat opini dari TW, menjadi WDP dan menjadi WTP. Namun demikian, masih ada yang mendapatkan opini dari ketiga tahun tersebut mendapat opini WDP.

Hal tersebut sama seperti fenomena di BPKP tentang euforia berburu opini WTP di pemerintah daerah kabupaten/kota dan menjadi target pemerintah bahwa pada tahun 2015 opini WTP harus mencapai 60%, namun ada permasalahan yang menghambat belum diperolehnya opini WTP beragam tersebut yaitu dikarenakan Badan Pemeriksa Keuangan masih menemukan kondisi yang dilaporkan berkaitan dengan sistem pengendalian internal dan pengelolaan kas, persediaan, investasi permanen dan nonpermanen, serta secara mayoritas disebabkan karena pengelolaan aset tetap yang belum akuntabel.(<http://www.bpkp.go.id/>)

Dari hasil pemeriksaan BPK RI atas laporan keuangan tahun 2013 pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Lampung menunjukkan adanya 138 kasus kelemahan SPI, tahun 2014 menunjukkan 125 kasus kelemahan SPI, dan tahun 2015 menunjukkan 91 kasus kelemahan SPI. Daftar jumlah kasus kelemahan SPI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dapat dilihat tabel 1.2 sebagai berikut :

Tabel 1.1
Daftar Kelemahan SPI Hasil Pemeriksaan LKPD tahun 2013, 2014, dan 2015
Kabupaten dan Kota di Provinsi Lampung

No	Kabupaten/Kota	2013	2014	2015
1	Lampung barat	11	5	4
2	Lampung selatan	6	12	7
3	Lampung tengah	8	5	4
4	Lampung utara	16	8	2
5	Lampung timur	5	11	7
6	Tanggamus	10	6	7
7	Tulang bawang	9	9	9
8	Way kanan	7	8	7
9	Bandar lampung	14	8	10
10	Metro	2	4	2
11	Pesawaran	8	6	5
12	Pringsewu	10	9	3
13	Mesuji	7	8	2
14	Tulang bawang barat	9	10	6

Sumber : www.bpk.go.id, yang di olah

Menurut BPK dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester tahun 2013, 2014, dan 2015 kasus-kasus kelemahan SPI pada umumnya terjadi karena para pejabat atau pelaksana yang bertanggung jawab lalai dan tidak cermat dalam menyajikan laporan keuangan, belum optimal dalam melaksanakan tugas dan tanggung

jawabnya 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. Dan pencatatan belum dilakukan atau tidak akurat, seperti aset yang belum dicatat pada neraca/ nilai aset di neraca berbeda dengan catatan pendukungnya. (<http://www.bpk.go.id/ihps>).

Terhadap kasus-kasus kelemahan SPI tersebut, BPK telah merekomendasikan kepala daerah antara lain agar memberikan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku kepada pejabat yang lalai dan tidak cermat dalam mentaati dan memahami ketentuan yang berlaku, serta pejabat yang belum optimal dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, melakukan rekonsiliasi untuk menentukan nilai persediaan yang sebenarnya dan melakukan *stock opname* persediaan secara periodik, meningkatkan pengawasan dan pengendalian dalam perencanaan serta pelaksanaan kegiatan, dan meningkatkan koordinasi dengan pihak terkait. (<http://www.bpk.go.id/ihps>).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga menjadi faktor terjadi kelemahan pengendalian internal pemerintah daerah. Fakta ini dibuktikan oleh penelitian Martani dan Zaelani (2011) menemukan hubungan positif antara Pendapatan Asli Daerah dengan kelemahan SPI. Kristanto (2009) menemukan hubungan negatif dengan kelemahan SPI pada pemerintah daerah. Dan Realisasi pendapatan asli daerah Provinsi Lampung pada tahun 2014 yaitu sebesar Rp2.308.122.769.126 dan pada tahun 2015 sebesar Rp.249.119.752.162. Sehingga, dampak langsung pelemahan capaian PAD tahun 2015 sebesar 95,15% dari Rp2.363.789.222.944 dibandingkan capaian PAD tahun 2014 sebesar 102,21%. Kategorinya bersifat krusial mengingat kontribusi realisasi PAD tahun 2015 mengalami penurunan mencapai 46,96 %. Dibandingkan kontribusi PAD Tahun 2014 yang mencapai 51,01 %. <http://lampungprov.go.id/berita/rapat/-rapat-paripurna-lkpj-optimalkan-uu-nomor-23-tahun-2014-dan-tingkatkan-pad.html>

Untuk itu pemerintah daerah kabupaten dan kota di provinsi Lampung perlu memperhatikan penyebab turunnya realisasi pendapatan asli daerah tersebut agar ditahun yang mendatang tidak mengalami penurunan. Guna optimalisasi pendapatan daerah yang mengalami penurunan dengan cara penekanan pada efisiensi biaya pemungutan pajak (*cost of collecting*) secara bertahap. Untuk itu diharapkan seluruh SKPD pengelola pendapatan di kota dan kabupaten Provinsi Lampung dapat melakukan upaya-upaya konstruktif dalam rangka memenuhi target pendapatan yang ditetapkan. Dan pemerintah daerah kota dan kabupaten provinsi Lampung harus lebih efektif dalam menjalankan tugasnya yaitu dengan melakukan pengawasan internal yang berfungsi untuk melakukan penilaian independen atas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah daerah agar pendapatan daerah di tahun selanjutnya bisa melakukan pencapaian yang maksimal sebagaimana yang ditargetkan.

Dengan demikian pengendalian internal sangatlah penting untuk diterapkan terutama di lembaga pemerintah daerah. Pemerintah daerah harus mampu menjalankan pengendalian internal yang baik agar dapat memperoleh keyakinan yang memadai untuk mencapai tujuan yaitu mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance government*). Pengendalian internal dalam pemerintah daerah dapat melakukan pengawasan internal yang berfungsi untuk melakukan penilaian independen atas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah daerah. Lingkup pengaturan pengawasan internal mencakup kelembagaan, lingkup tugas, kompetensi daya manusia, kode etik, standar audit, dan pelaporan (Puspitasari, 2013).

Pasal 56 ayat 4 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus didukung oleh sistem pengendalian internal yang memadai. Pertumbuhan pemerintah daerah memiliki karakteristik yang berbeda-beda pada setiap pemerintah daerah sehingga mempengaruhi keberhasilan implementasi sistem pengendalian internal tersebut (Puspitasari, 2013). Oleh karena itu penting untuk mengetahui pengaruh tingkat pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah (PAD), belanja modal,

kompleksitas pemerintah daerah dan ukuran pemerintah daerah terhadap pengendalian internal pada pemerintah daerah, terutama pemerintah daerah provinsi Lampung.

Berdasarkan dari latar belakang, perbedaan proksi dan perbedaan hasil penelitian sebelumnya, dan berbagai permasalahan yang ada terkait dengan pengendalian internal yang telah dijelaskan di atas, maka Penelitian ini mengacu pada jurnal yang ditulis Rachmawati (2016), yang berjudul faktor-faktor yang mempengaruhi kelemahan pengendalian internal pemerintah daerah studi kasus pemerintah daerah kabupaten dan kota Provinsi Surabaya dari tahun 2011-2013. Dengan variabel independennya antara lain ukuran pemerintah, pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, belanja modal, dan kompleksitas daerah (jumlah kecamatan).

Dalam penelitian ini, Peneliti ingin melakukan penelitian kembali untuk mengetahui berpengaruh atau tidaknya variabel independen tersebut terhadap kelemahan pengendalian internal sebagai variabel dependen. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya ada pada penggantian variabel independen yaitu kompleksitas daerah dengan diukur oleh jumlah SKPD (satuan kerja perangkat daerah). Dengan alasan mengukur kompleksitas daerah dengan jumlah SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) menjadi pertimbangan dalam melihat tingkat kebutuhan pelayanan umum di suatu daerah. Semakin kompleks suatu organisasi dalam menjalankan kegiatan dan memiliki area kerja yang tersebar akan semakin sulit pengendalian internal yang dijalankan. Organisasi akan menghadapi tantangan yang lebih besar dalam mengimplementasikan pengendalian internal secara konsisten untuk setiap divisi yang berbeda. Dan mengacu dari saran penelitian terdahulu Rachmawaty (2016) bahwa disarankan agar penelitian dilakukan pada objek lain menggunakan indikator kompleksitas daerah yang diukur dengan jumlah SKPD (satuan kerja perangkat daerah). Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti mengambil judul **“Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kelemahan Pengendalian Internal Pemerintah**

Daerah(Studi Kasus Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Provinsi Lampung dari tahun 2013-2015)”.

1.2 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Provinsi Lampung untuk mengetahui pengaruh pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, belanja modal, kompleksitas pemerintah daerah (Jumlah SKPD) dan Ukuran Pemerintah Daerah terhadap Kelemahan Pengendalian Internal Pemerintah Daerah. Dimana populasi dan sampel dalam penelitian ini adalah seluruh Pemerintah daerah di Provinsi Lampung pada periode 2013- 2015.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas penulis merumuskan masalahsebagai berikut:

1. Apakah tingkat pertumbuhan ekonomi memiliki pengaruh terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah?
2. Apakah PAD memiliki pengaruh terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah?
3. Apakah belanja modal memiliki pengaruh terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah?
4. Apakah kompleksitas Pemerintah Daerah (SKPD Provinsi Lampung) memiliki pengaruh terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah?
5. Apakah Ukuran Pemerintah Daerah memiliki pengaruh terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mendapatkan bukti empiris tentang :

1. Untuk membuktikan secara empiris mengenai pengaruh tingkat pertumbuhan ekonomi Pemerintah Daerah terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah.

2. Untuk membuktikan secara empiris mengenai pengaruh PAD terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah.
3. Untuk membuktikan secara empiris mengenai pengaruh belanja modal terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah.
4. Untuk membuktikan secara empiris mengenai pengaruh kompleksitas Pemerintah Daerah (SKPD Provinsi Lampung) terhadap pkelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah.
5. Untuk membuktikan secara empiris mengenai pengaruh ukuran Pemerintah Daerah terhadap pkelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah.

1.5 Manfaat Penelitian

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

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini bermanfaat untuk menambah pengetahuan dan wawasan khususnya mengenai Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kelemahan Pengendalian Internal Pemerintah Daerah.

2. Bagi Pemerintah Daerah

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

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai acuan atau tambahan referensi untuk penelitian yang berhubungan dengan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kelemahan Pengendalian Internal Pemerintah Daerah. Untuk peneliti selanjutnya, diharapkan penelitian ini dapat menjadi literatur dan dapat membantu bagi penelitian lain yang berhubungan dengan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kelemahan Pengendalian Internal Pemerintah Daerah.

1.6 Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian ini disajikan dalam sistematika pembahasan yang terdiri dari 5 (lima) bab, yaitu:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini berisi uraian dengan penjelasan yang bersifat umum, yaitu mengenai latar belakang masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II : LANDASAN TEORI

Dalam bab ini menjelaskan uraian yang terdiri dari landasan teori, pengembangan hipotesis dan analisis terdahulu.

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini terdiri dari penjelasan mengenai sumber data, metode pengumpulan data, populasi dan sampel penelitian, variabel penelitian dan definisi operasional variabel dan metode analisis data.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini menjelaskan objek penelitian, dekskripsi data, analisis data dan pembahasan. Dalam bab ini akan disajikan analisis atas hasil pengujian data.

BAB V : SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan penutup dari hasil keseluruhan penelitian dimana hasil mengenai kesimpulan keseluruhan penelitian, keterbatasan penelitian, dan saran penelitian selanjutnya.

DAFTAR ISI

LAMPIRAN