BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Seiring perkembangannya peranan pemerintah dalam kehidupan masyarakat semakin dominan dan tidak dapat diabaikan. Campur tangan pemerintah dalam mengatur dan mengarahkan aktifitas hidup masyarakat merupakan penentu kelangsungan pembangunan nasional maupun daerah sehingga dapat tercapai peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Selain untuk mengatur dan mengarahkan, peranan pemerintah yang dirasa paling krusial adalah pelayanan publik. Untuk mengakomodir segala peran pemerintah tersebut diperlukan sebuah sistem terstruktur dan terkontrol, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi baik dari segi kegiatan maupun penggunaan anggaran. Keseluruhan peran tersebut terangkum dalam fungsi pemerintah sebagai suatu lembaga sektor publik.

Secara kelembagaan, umumnya sektor publik merupakan lembaga-lembaga pemerintah, perusahaan milik pemerintah dan organisasi lainnya yang merupakan organisasi nirlaba. Lembaga-lembaga tersebut dituntut untuk dapat menyediakan layanan baik penyediaan barang maupun jasa secara efektif, yang tujuannya pada dasarnya merupakan realisasi program-program kerja pemerintahan yang telah direncanakan sebelumnya.

Lingkup sektor publik cukup kompleks meliputi multi entitas ekonomi dan legal yang beraneka ragam dengan latar belakangnya. Pengembangan pemahaman karakter sektor publik perlu dilakukan dengan pertimbangan Bastian (2001) :

1. Perubahan persepsi masyarakat terhadap kinerja pemerintah dibidang pelayanan umum
2. Untuk memperbaiki kinerja pemerintah, maka penataan kelambagaan negara, instansi pemerintah, entitas ekonomi, dan satuan-satuan kerja sektor publik, dilakukan berdasarkan prinsip; transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan standar mutu pelayanan yang prima.

Penyelenggaraan kegiatan pada suatu Instansi Pemerintah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban, harus dilaksanakan secara tertib, terkendali, serta efektif dan efisien. Untuk mewujudkannya dibutuhkan suatu sistem yang dapat memberi keyakinan memadai bahwa penyelenggaraan kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana dan dapat mencapai tujuan. Sistem inilah yang dikenal sebagai Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dijelaskan bahwa SPIP adalah Sistem Pengendalian Intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Berkaitan dengan hal ini, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan

menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh. Sedangkan Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara menyelenggarakan sistem pengendalian intern di bidang perbendaharaan, Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang menyelenggarakan sistem pengendalian intern di bidang pemerintahan masing-masing.

Di tingkatan pemerintah daerah, baik pemerintah daerah tingkat satu maupun pemerintah daerah tingkat dua, Sistem Pengendalian Internal Pemerintah merupakan tanggung jawab sepenuhnya dari kepala daerah, sebagai pemangku kekuasaan dalam penggunaan anggaran. Gubernur/Bupati/Walikota selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah mengatur lebih lanjut dan meyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintah daerah yang dipimpinnya. Hal ini sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yang merupakan amandemen Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah yang mengharuskan setiap pemerintah daerah melakukan revisi dan revolusi atas setiap kebijakan yang telah diterapkan. Perubahan tersebut diantaranya pada sistem pemerintahan dan pembagian kewenangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat desentralisasi sedangkan pemerintah provinsi bersifat dekonsentrasi.

Adanya otonomi daerah di Indonesia diharapkan dapat mengoptimalkan pelayanan publik sebagai dasar peningkatan

kesejahteraan masyarakat. Namun saja fenomena yang terjadi, otonomi daerah malah melahirkan “raja-raja kecil’ yang kebanyakan lebih berorientasi pada kekuasaan ketimbang kesejahteraan masyarakat. Inilah yang menjadikan perlunya pengawasan atau pengendalian dalam menjalankan otonomi daerah agar tidak terjadi kecurangan (*fraud*). Kecurangan yang terjadi dalam sebuah organisasi baik organisasi sektor publik maupun sektor swasta biasanya disebabkan oleh lemahnya pengendalian intern Hartono dkk (2011).

Berdasarkan temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) Tahun 2014 yang terdiri dari Neraca per 31 Desember 2014 dan 2013, Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan Laporan Arus Kas (LAK) untuk tahun yang berkahir pada tanggal-tanggal tersebut serta Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) ditemukan kondisi yang dapat dilaporkan berkaitan dengan kelemahan SPIP dan operasinya. Untuk tahun laporan tahun 2013 terdapat 23 kasus pokok-pokok kelemahan dalam SPI atas LKPP dan untuk tahun laporan 2014 sendiri menurun menjadi 15 kasus saja. Hal ini menggambarkan adanya peningkatan atas penerapan pengendalian internal terhadap kegiatan pemerintahan pusat, namun bagaimana dengan penerapannya pada pemerintah daerah.

Di Kabupaten Gorontalo sendiri penerapan pengendalian intern atas kegiatan pemerintah sudah digalakkan dengan menerapkan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi dan lebih menitik beratkan pada

efisiensi dan efektifitas. Salah satu program yang tengah menjadi program andalan dan sangat diharapkan untuk dapat meningkatkan efektifitas kegiatan pemerintahan adalah *Government Mobile*. Atas kesuksesan program tersebut, Pemerintah Kabupaten Gorontalo berhasil memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia atas laporan keuangan yang berakhir pada 31 Desember tahun 2014. Namun diakui ada saja beberapa kendala yang dihadapi pemerintah terutama mengenai penerapan pengendalian intern.

Terkait pengendalian intern, BPK RI menemukan adanya kelemahan sistem pengendalian intern dalam penyusunan laporan keuangan yaitu : (1) Piutang Daerah yang tidak tertagih dan belum dihapuskan Pemerintah Kabupaten Gorontalo tahun anggaran 2014 sebesar Rp. 560.796.500; (2) Investasi dan kemitraan dengan pihak ketiga yaitu PT. Agro Potombulu yang sudah tidak beroperasi belum dilakukan likuidasi dan belum ditarik asetnya; dan (3) Adanya kasus kerugian daerah belum ditetapkan dalam Surat Ketetapan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM) atau SK Pembebanan sebesar Rp. 230.937.721 dan terdapat kasus telah melampaui batas waktu.

Selain kelemahan pengendalian intern, di tahun 2014 BPK RI juga menemukan adanya ketidak patuhan Pemerintah Kabupaten Gorontalo atas Peraturan Perundang-Undangan terkait pengelolaan keuangan daerah, antara lain; (1) Pemotongan biaya KJP dan KDN TPA sampah Talumelito sebesar Rp. 233.579.403 dari penerimaan dana bagi hasil

Provinsi yang tidak sesuai; (2) Realisasi belanja pengadaan tanah pada BLUD RSU MM Dunda belum dikenakan pajak penghasilan (PPh) sebesar Rp. 21.291.500; (3) Terdapat kekurangan volume pekerjaan pengadaan dan pemasangan lampu hias jalan pada Dinas Pekerjaan Umum sebesar Rp. 9.591.050; dan (4) Kelebihan pembayaran pada beberapa pengadaaan konstruksi bangunan BAPPEDA sebesar Rp. 29.423.275,47.

Terdapat beberapa penelitian mengenai faktor-faktor yang menjadi penyebab kelemahan pengendalian internal. Doyle *et al* (2007) meneliti hubungan ukuran perusahaan, umur perusahaan, kesehatan keuangan, kompleksitas, pertumbuhan, dan restrukturisasi terhadap kelemahan pengendalian intern perusahaan. Petrovits *et al* (2010) meneliti pengaruh ukuran, auditor, pertumbuhan, umur perusahaan, dan risiko organisasi terhadap kelemahan pengendalian intern. Martani dan Zaelani (2011) meneliti hubungan ukuran, pertumbuhan, PAD, jumlah kecamatan dan jumlah penduduk terhadap pengendalian intern pemerintah daerah. Hartono (2014) meneliti hubungan pertumbuhan, ukuran, PAD dan kompleksitas terhadap kelemahan pengendalian intern. Sedangkan Nurwati dan Trisnawati (2015) meneliti pengaruh ukuran pemerintah daerah, pertumbuhan ekonomi, jumlah penduduk, pendapatan asli daerah (PAD), dan belanja modal terhadap kelemahan pengendalian internal..

Beberapa penelitian telah menjelaskan hubungan antara PAD dengan kelemahan pengendalian intern. Penelitan yang dilakukan sebelumnya oleh Petrovits, dkk (2009) menemukan sumber pendapatan

membuat masalah pengendalian internal meningkat. Martani dan Zaelani (2011) menyatakan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah. Sedangkan Hartono dkk (2014), Nurawati dan Trisnawati (2015) menyatakan bahwa PAD tidak berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah.

Jumlah penduduk berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern. Nurwati dan Trisnawati (2015) mengemukakan bahwa jumlah penduduk berpengaruh positif terhadap kelemahan pengendalian internal. Adapun semakin banyak jumlah penduduk dalam suatu provinsi membuat semakin kompleks pemerintah dikarenakan semakin banyak yang harus dilayani dan diatur, sehingga membuat pekerjaan pemerintah semakin rumit, sedangakan Martini dan Zaelani (2011) menemukan bahwa jumlah penduduk berpengaruh negative terhadap kelemahan pengendalian internal.

Belanja modal juga mempengaruhi kelemahan pengendalian internal. Nurwati dan Trisnawati (2015) mengemukakan bahwa belanja modal berpengaruh signifikan terhadap kelemahan sistem pengendalian internal, karena belanja modal yang tinggi belum tentu sistem pengendalian intenalnya semakin baik, dengan demikian mendorong pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab untuk menyelewengkan belanja modal tersebut.

Pada penelitian ini, penulis merujuk pada 4 jurnal yang dijadikan bahan acuan untuk menentukan arah dan sasaran penelitian. Jurnal-jurnal tersebut adalah: (1) Penelitian dengan judul “Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kelemahan Pengendalian Internal Pemerintah Daerah (Studi Kasus pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah Periode 2011-2012)” oleh Ika Nurwati dan Rina Trisnawati tahun 2015; (2) Penelitian yang dilakukan oleh Rudi Hartono dkk tahun 2014 dengan judul “Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kelemahan Pengendalian Intern Pemernitah Daerah”; (3) Penelitian yang dilakukan oleh Dwi Martani dan Fazri Djaelani tahun 2011 dengan judul “Pengaruh Ukuran, Pertumbuhan, Dan Kompleksitas Terhadap Pengendalian Intern Pemerintah Daerah (Studi Kasus di Indonesia)”; dan (4) Penelitian oleh Oktaviani Nurul Maulida tahun 2014 tentang “Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) Atas Sistim Akuntansi Kas Umum Negara (SAKUN) Pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Surabaya I”.

Beberapa hal yang membedakan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yang dijadikan bahan acuan diatas adalah objek penelitian yang dipilih adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo. Selain itu variabel yang akan diangkat dalam penelitian ini memadukan beberapa variabel yang digunakan oleh peneliti-peneliti sebelumnya terkait pengendalian intern pemerintahan. Atas dasar tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian kembali terkait relevansi atas hasil-hasil penelitian tersebut dengan objek dan periode saat ini.

Beranjak dari fenomena yang telah dijabarkan, maka penulis bermaksud melakukan penelitian kembali atas penelitian-penelitian sebelumnya. Adapun variabel yang akan diangkat adalah PAD, belanja modal, dan jumlah penduduk dengan judul: "**Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kelemahan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) Kabupaten Gorontalo Periode 2010-2014**".

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan maka diidentifikasikan masalah penelitian ini adalah:

1. Kelemahan sistem pengendalian intern pemerintah dalam penyusunan laporan keuangan.
2. Ketidak patuhan pemerintah Kabupaten Gorontalo atas aturan perundang-undangan terkait pengelolaan keuangan daerah.
3. Jumlah penduduk membuat semakin kompleks pemerintah dikarenakan semakin banyak yang harus dilayani dan diatur, sehingga membuat pekerjaan pemerintah semakin rumit.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah, maka rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern pada Pemerintahan Kabupaten Gorontalo?
2. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern pada Pemerintahan Kabupaten Gorontalo?
3. Apakah jumlah penduduk berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern pada Pemerintahan Kabupaten Gorontalo?
4. Apakah pendapatan asli daerah, belanja modal, dan jumlah penduduk secara bersama-sama berpengaruh terhadap kelamhan pengendalian intern pada Pemerintah Kabupaten Gorontalo?

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menguji:

1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap pengendalian intern pada Pemerintahan Kabupaten Gorontalo.
2. Pengaruh belanja modal terhadap pengendalian intern pada Pemerintahan Kabupaten Gorontalo.
3. Pengaruh jumlah penduduk terhadap pengendalian intern pada Pemerintahan Kabupaten Gorontalo.
4. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Belanja Modal, jumlah penduduk terhadap pengendalian intern pada Pemerintahan Kabupaten Gorontalo

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pikiran bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo dalam hal penerapan pengendalian intern atas kegiatan pemerintahan.

1.5.2 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti empiris sebagai bahan kajian tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dan dapat dijadikan sebagai hasanah kepustakaan bagi peneliti-peneliti selanjutnya yang melakukan akan penelitian dibidang ilmu terkait.