

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

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 No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah pada hakikatnya berkenaan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan, kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat (Halim, 2001). Dan meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance government*), telah mendorong pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menerapkan akuntabilitas publik. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Stobury, 2003 dalam Mardiana, 2006).

Akuntabilitas dalam konteks institusi pemerintah didefinisikan secara sempit sebagai kemampuan untuk memberikan jawaban kepada otoritas yang lebih tinggi atas tindakan pimpinan instansi pemerintah terhadap masyarakat secara luas atau dalam suatu organisasi (Rasul, 2003).

Banyaknya pemerintahan daerah di Indonesia dengan otonomi yang semakin besar, membuat pengawasan yang baik sangat dibutuhkan agar tidak terjadi kecurangan (*fraud*). Kecurangan dalam organisasi baik di sektor pemerintahan maupun di sektor swasta biasanya disebabkan oleh lemahnya pengendalian intern. Berdasarkan *KPMG Fraud Survey 2006* ditemukan 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 yang telah ada sebesar 24%. Dari dua faktor tersebut terlihat bahwa keberadaan dan pelaksanaan pengendalian intern sangat penting. Dalam penelitian *Coe dan Curtis (1991)* menemukan dari total 127 kasus kelemahan pengendalian intern di Carolina Utara AS sebagian besar (42%) terjadi di lembaga pemerintah. Menurut *Abbot et al.* dalam *Wilopo (2006)* pengendalian intern yang efektif mengurangi kecenderungan kecurangan dalam organisasi. Hal ini senada dengan survey KPMG tahun 2006 dimana sebagian besar kecurangan (38%) terdeteksi karena adanya pengendalian intern. (*Wilopo, 2006*).

Sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003

... dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah, upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dana akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan. Laporan keuangan pemerintah yang dihasilkan harus memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005. Laporan keuangan pemerintah kemudian disampaikan kepada DPR/DPRD dan masyarakat umum setelah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Adapun komponen laporan keuangan yang disampaikan tersebut meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan. Dengan diberlakukannya UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta peraturan pendukungnya, Menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang wajib menyelenggarakan Sistem Pengendalian Intern dibidang pemerintahan masing-masing. Oleh karena itu, setiap entitas dalam pelaporan akuntansi keuangan negara wajib menyelenggarakan sistem pengendalian intern sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang terkait untuk meningkatkan keandalan laporan keuangan dan kinerja.

Pelaksanaan kegiatan pelayanan pemerintah daerah, mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan

... dan implikasi strategis yaitu

pertama : situasi desentralisasi politik dan keuangan telah memberikan wewenang yang lebih besar kepada masyarakat daerah untuk menentukan arah, kebijakan, tujuan, program, hingga aktivitas organisasi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan; kedua: pemerintah daerah telah diberi keleluasaan yang lebih besar untuk mendapatkan, mengelola dan mengalokasi dana yang diperlukan dalam urusan pelayanan kepada masyarakat ( Harun, 2008).

Proses perencanaan pembangunan daerah perlu diimbangi oleh ketersediaan beberapa hal seperti : kapasitas aparatur pemerintah, sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumber dana. Berkaitan dengan hal ini, maka untuk mengukur tingkat pencapaian atas rencana yang ditetapkan dengan sasaran yang ingin dicapai perlu dilakukan evaluasi atas kinerja.

Dengan demikian dapat dilihat bahwa 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. Ukuran pemerintah daerah, jumlah penduduk membuat setiap pemerintah daerah memiliki karakteristik yang berbeda sehingga dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi sistem pengendalian intern. Oleh karena itu, penting untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi

pengendalian intern pada pemerintah daerah di Indonesia. Penelitian ini ingin melihat bagaimana pengaruh ukuran, pertumbuhan, dan kompleksitas pemerintah daerah berdasarkan jumlah PAD, jumlah kecamatan, dan jumlah penduduk terhadap kelemahan sistem pengendalian intern dipemerintah daerah. Kelemahan pengendalian intern dalam penelitian ini berdasarkan hasil audit BPK.

Penelitian juga dilakukan pada sektor organisasi nirlaba. Penelitian yang dilakukan Petrovits, Shakespeare, dan Shih (2010) ini ingin melihat penyebab dan dampak dari defisiensi pengendalian intern pada sektor nirlaba. Sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah 27.495 lembaga amal dari tahun 1999 sampai 2007. Dari hasil pengolahan data statistik didapatkan hasil bahwa masalah pengendalian intern pada organisasi nirlaba memiliki hubungan positif dengan kondisi keuangan lemah, sedang tumbuh, lebih kompleks, dan berukuran kecil. Kondisi keuangan diukur berdasarkan keberadaan *going concern paragraph* dalam opini laporan keuangan dan surplus yang dimiliki organisasi nirlaba. Pertumbuhan dilihat dari perubahan ukuran organisasi nirlaba. Ukuran organisasi sendiri dilihat dari total aset yang dimiliki. Sedangkan kompleksitas diukur dari banyaknya jenis sumber pendapatan, dalam hal ini apakah dari pemerintah, publik dan/atau program pelayanan yang dijalankan.

Jumlah kasus terkait kelemahan pengendalian intern diperoleh dari hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun 2008 di seluruh Indonesia. Kelemahan

pengendalian intern tersebut didapatkan dengan melihat tingkat kesesuaian pengendalian intern terhadap standar audit yang telah ditetapkan yaitu Standar Pemeriksaan Keuangan Negara. Hasil audit tersebut dikelompokkan ke dalam tiga kelompok utama sebagai berikut:

**1. Kelemahan Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan**

- a. Proses penyusunan laporan tidak sesuai ketentuan
- b. Sistem informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai
- c. Entitas terlambat menyampaikan laporan
- d. Pencatatan tidak atau belum dilakukan atau tidak akurat
- e. Sistem informasi akuntansi dan pelaporan belum didukung sumber daya manusia yang memadai

**2. Kelemahan Sistem Pengendalian Pelaksanaan APBD Kelemahan Struktur Pengendalian Intern**

- a. Mekanisme pemungutan, penyetoran dan pelaporan serta penggunaan penerimaan daerah dan hibah tidak sesuai dengan ketentuan
- b. Penyimpangan terhadap peraturan bidang teknis tertentu atau ketentuan intern organisasi yang diperiksa tentang pendapatan dan belanja
- c. Perencanaan kegiatan tidak memadai
- d. Pelaksanaan belanja diluar mekanisme APBN/APBD
- e. Penetapan/pelaksanaan kebijakan tidak tepat atau belum dilakukan

- f. Penetapan/pelaksanaan kebijakan tidak tepat atau belum dilakukan berakibat peningkatan biaya/belanja

### 3. Kelemahan Struktur Pengendalian Intern

- a. Entitas tidak memiliki *Standar Operating Procedur* formal
- b. *Standar Operating Procedur* yang ada pada entitas tidak berjalan secara optimal atau tidak ditaati
- c. Entitas tidak memiliki satuan pengawas intern
- d. Satuan pengawas intern yang ada tidak memadai atau tidak berjalan optimal
- e. Tidak ada pemisahan tugas dan fungsi yang memadai

Berdasarkan latar belakang diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PENGARUH UKURAN, PERTUMBUHAN EKONOMI, SERTA KOMPLEKSITAS TERHADAP PENGENDALIAN INTERN PEMERINTAH DAERAH”**. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Dwi Martani dan Fazri Zaelani (2011). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya mencakup dua perbedaan. Perbedaan pertama, objek pada penelitian sebelumnya adalah seluruh pemerintah daerah se-Indonesia, sementara objek pada penelitian ini adalah seluruh kabupaten/kota yang dalam Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah. Perbedaan kedua, penelitian ini menggunakan periode sampel yang berbeda tahun 2007 hingga tahun 2011

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah ukuran pemerintah daerah memiliki pengaruh negatif dengan kelemahan pengendalian intern?
2. Apakah tingkat pertumbuhan pada pemerintah daerah memiliki pengaruh positif dengan kelemahan pengendalian intern?
3. Apakah PAD (Pendapatan Asli Daerah) dalam pemerintah daerah memiliki pengaruh positif dengan kelemahan pengendalian intern?
4. Apakah jumlah kecamatan dalam pemerintah daerah memiliki pengaruh positif dengan kelemahan pengendalian intern?
5. Apakah jumlah penduduk pemerintah daerah memiliki pengaruh positif dengan kelemahan pengendalian intern?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji apakah ukuran pemerintah daerah memiliki pengaruh negatif dengan kelemahan pengendalian intern
2. Untuk menguji apakah tingkat pertumbuhan pada pemerintah daerah memiliki pengaruh positif dengan kelemahan pengendalian intern.
3. Untuk menguji apakah PAD (Pendapatan Asli Daerah) dalam pemerintah daerah memiliki pengaruh positif dengan kelemahan pengendalian intern.
4. Untuk menguji apakah jumlah kecamatan dalam pemerintah daerah memiliki pengaruh positif dengan kelemahan pengendalian intern



5. Untuk menguji apakah jumlah penduduk pemerintah daerah memiliki pengaruh positif dengan kelemahan pengendalian intern.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, diantaranya:

##### **1. Bidang Teoritis**

Secara akademis penelitian ini bermanfaat sebagai bahan kajian dalam menambah ilmu pengetahuan dibidang akuntansi terutama mengenai akuntansi keuangan pemerintah daerah (AKPD). Penelitian ini juga dapat memberikan bukti empiris tentang sejauh mana pengaruh sistem pengendalian internal terhadap ukuran, pertumbuhan, serta kompleksitas pemerintah daerah. Dan juga dapat menjadi pertimbangan untuk melakukan penelitian-penelitian selanjutnya.

##### **2. Bidang Praktik**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi pemerintah daerah untuk mengetahui seberapa besar pengaruh sistem pengendalian internal terutama sistem pengendalian internal terhadap ukuran, pertumbuhan, serta kompleksitas pemerintah daerah, selain itu dapat juga digunakan sebagai pertimbangan dalam pengambilan keputusan, khususnya dalam bidang keuangan sehingga dapat memajukan kelangsungan pemerintahan daerah.

##### **3. Bagi Pemerintah Daerah**

Memberikan masukan yang berguna agar dapat menyajikan laporan

keuangan yang sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-

undangan yang berlaku. Dan agar pemerintah daerah dapat mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi sistem pengendalian intern yang terdapat dalam sebuah pemerintah daerah