

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Sejak reformasi pada tahun 1998 berbagai perubahan terjadi di Indonesia yang dialami oleh pemerintah pusat dan juga pemerintah daerah. Adanya perubahan pada sistem pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi, yakni pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus daerahnya masing-masing. Hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang menjadi landasan bagi pemberian otonomi daerah yang semakin besar kepada daerah (Martani & Zaelani, 2011). Adapun diterbitkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan bahwa urusan pemerintahan yang akan menjadi prioritas daerah dalam pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya, maka didesentralisasi ke daerah dimana desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Pengendalian internal memiliki peranan yang sangat penting bagi sebuah organisasi termasuk pemerintah daerah. Pemerintah daerah harus mampu menjalankan pengendalian internal yang baik agar dapat memperoleh keyakinan yang memadai dalam mencapai tujuan. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara Pasal 56 ayat (4) menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus didukung oleh sistem pengendalian intern yang memadai (Fauza, 2015). Pemerintah pusat telah memberikan tanggung jawab kepada daerah dimana setiap daerah diharapkan mampu mempertanggung jawabkan pengelolaan keuangannya guna menciptakan manajemen keuangan yang transparansi, adil dan rasional. Tujuan otonomi daerah adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berada di daerah kekuasaannya.

Maraknya berita yang sering diungkapkan mengenai berbagai tindakan penyimpangan ataupun kecurangan yang terjadi di Indonesia menjadikan diperlukannya adanya pengawasan atau pengendalian internal dalam menjalankan

otonomi daerah guna mencegah terjadinya kecurangan (*fraud*). Kecurangan masih sangat sering terjadi di dalam sebuah organisasi, dikarenakan adanya pengendalian internal yang kurang memadai dalam suatu organisasi. Kasus yang terjadi dalam perkembangan pengelolaan keuangan negara ini menuntut pemerintah untuk responsif dalam melakukan pengelolaan keuangan negara yang lebih akuntabel dan transparan untuk mencapai pengendalian internal yang memadai.

Berdasarkan kasus berita yang diterbitkan di dalam situs kpkpos bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) lembaga yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan menyerahkan laporan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) dan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) pada Sidang Paripurna DPR RI, terdapat kelemahan signifikan pada pembinaan daerah yang mengakibatkan kerugian yang cukup besar pada pemerintah daerah. Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Harry Azhar Azis, mengatakan selama semester II-2014, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan sejumlah masalah yang patut mendapat perhatian saat memeriksa pemerintah daerah. Permasalahan utama yaitu adanya kelemahan pengendalian internal yang terjadi pada penyusunan sistem pengelolaan aset tetap dan aplikasi sistem informasi manajemen daerah pada barang milik daerah belum memadai, dimana dalam sistem tersebut belum dapat menunjang pencatatan dalam rangka persiapan pemerintah daerah untuk mengaplikasikan laporan keuangan berbasis akrual. Adanya kelemahan pengendalian internal tersebut yang mengakibatkan beberapa elemen keuangan tidak sesuai dengan peraturan dan standar yang telah ditetapkan. Permasalahan tersebut di antaranya:

- a. BPK menemukan potensi kerugian daerah senilai Rp1,29 triliun yang terjadi di 43 pemerintah daerah. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan kelemahan dalam pengelolaan aset daerah yang berpotensi menimbulkan kerugian daerah. Salah satunya karena aset berupa mesin, peralatan, dan aset lainnya yang tidak diketahui keberadaannya. Aset berupa tanah, gedung dan bangunan, serta peralatan mesin senilai Rp971,70 miliar dikuasai pihak lain, tidak dapat ditelusuri, tidak diketahui keberadaannya, dan hilang belum diproses.

- b. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan masalah dalam pengelolaan pendapatan daerah, yaitu terdapat kekurangan penerimaan di 27 pemerintah daerah senilai Rp132,23 miliar, yang meliputi penerimaan negara/daerah yang belum diterima ke kas negara/daerah. Lalu, pengenaan tarif pajak pendapatan negara bukan pajak yang lebih rendah dari ketentuan.
- c. Ditemukannya beberapa ketidakpatuhan mengakibatkan kerugian daerah senilai Rp285,78 miliar yang terjadi di 68 pemerintah daerah. Kerugian tersebut karena belanja tidak sesuai ketentuan dan kelebihan pembayaran dalam belanja modal, serta biaya perjalanan dinas dan pembayaran honorarium melebihi standar.

Terkait laporan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tersebut, adanya pengaruh antara pengelolaan aset, Pendapatan Asli Daerah dan belanja modal dengan kelemahan pengendalian internal. Atas permasalahan yang terjadi pada beberapa pemerintah daerah diatas dapat ditemukannya perbandingan antara besar atau kecilnya aset, Pendapatan Asli Daerah dan belanja modal dengan kelemahan pengendalian internal pada beberapa Provinsi di Pemerintah Daerah yang berbeda dengan teori, berdasarkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) pada tahun 2013 di beberapa Provinsi, sebagai berikut:

Tabel 1. Perbandingan atas Fenomena Kelemahan Pengendalian Internal

No.	Provinsi	Ukuran Pemerintah Daerah	Pendapatan Asli Daerah	Belanja Modal	Kelemahan Pengendalian Internal
1.	Jawa Tengah	23,688 Triliun	8,212 Triliun	994,740 Miliar	13 Temuan
2.	Jawa Timur	36,937 Triliun	11,579 Triliun	1,175 Triliun	3 Temuan
3.	DKI Jakarta	405,660 Triliun	26,852 Triliun	10,696 Triliun	42 Temuan

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Dinyatakan pada tahun 2013, apabila dibandingkan dengan Provinsi lainnya terdapat fakta yang berbeda dengan teori. Provinsi Jawa Tengah memiliki temuan kasus pada kelemahan pengendalian internal lebih besar daripada Provinsi Jawa Timur yaitu 13 temuan kasus namun total aset, Pendapatan Asli Daerah dan belanja modal yang dimiliki terbilang lebih kecil. Pada Provinsi DKI Jakarta telah sejalan dengan teori yang dinyatakan bahwa kelemahan pengendalian internal yang dimiliki terbilang paling besar dan total aset, Pendapatan Asli Daerah serta

belanja modal yang dimiliki pun terbilang cukup besar pula artinya pengendalian internal pada pemerintah daerah belum dapat dijalankan dengan efektif sehingga masih banyaknya penyimpangan yang terjadi pada aset, Pendapatan Asli Daerah dan belanja modal yang lebih kecil maka terdapat fenomena pada perbandingan Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi Jawa Timur.

Berdasarkan tabel diatas dapat disimpulkan bahwa pada tahun 2013 Provinsi Jawa Tengah memiliki total aset sebesar Rp. 23,688 Triliun dengan adanya 13 temuan kasus pada kelemahan pengendalian internal. Sedangkan pada tahun 2013 Provinsi Jawa Timur memiliki total aset sebesar Rp. 36,937 Triliun dengan 3 temuan kasus pada kelemahan pengendalian internal. Kondisi tersebut menyatakan bahwa terdapat lebih besarnya kelemahan pengendalian internal terjadi pada Provinsi Jawa Tengah, dimana memiliki total aset yang lebih kecil daripada Provinsi Jawa Timur. Namun, secara teori yang telah dinyatakan oleh Kristanto (2009) bahwa ukuran pemerintahan yang besar akan memiliki lebih banyak kelemahan pengendalian internal. Hal ini berbeda dengan teori yang telah dicantumkan sehingga dapat dikatakan kelemahan pengendalian internal yang besar tidak selalu terjadi pada total aset yang aset yang lebih besar.

Kelemahan pengendalian internal dapat dipengaruhi oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) karena dengan luasnya kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah terhadap pengelolaan pendapatan yang lebih besar dapat mengakibatkan resiko terjadinya penyimpangan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab sehingga hal ini membuat besarnya kelemahan pengendalian internal di dalam pemerintah daerah (Fauza, 2015). Seperti kasus yang ditemukan oleh BPK pada paragraf yang dicantumkan sebelumnya yakni penerimaan negara atau daerah yang belum diterima ke kas negara atau daerah. Sehingga dapat dikatakan apabila Pendapatan Asli Daerah yang dimiliki lebih besar maka kelemahan pengendalian internalnya pun lebih besar (Martani & Zaelani, 2011). Namun berdasarkan tabel dapat disimpulkan bahwa ada perbedaan kasus dengan teori, yakni Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2013 memiliki total Pendapatan Asli Daerah sebesar Rp. 8,212 Triliun dengan 13 temuan kasus pada kelemahan pengendalian internal sedangkan pada tahun 2013 Provinsi Jawa Timur memiliki total Pendapatan Asli Daerah sebesar Rp. 11,579 Triliun dengan 3 temuan kasus pada kelemahan pengendalian

internal. Dapat dinyatakan bahwa kelemahan pengendalian internal yang besar tidak selalu terjadi pada pemerintah daerah yang memiliki Pendapatan Asli Daerah yang lebih besar. Pada Provinsi Jawa Tengah memiliki Pendapatan Asli Daerah yang lebih kecil namun temuan kasus pada kelemahan pengendalian internalnya lebih besar daripada Provinsi Jawa Timur. Sehingga dengan Pendapatan Asli Daerah yang kecil masih saja banyaknya penyimpangan yang terjadi.

Belanja modal pun menjadi salah satu faktor kelemahan pengendalian internal atas dasar berbagai kasus yang terjadi karena dengan lebih besarnya belanja modal bisa menjadi obyek korupsi politik dan penyimpangan dengan adanya kelebihan pembayaran dalam belanja modal, serta biaya perjalanan dinas dan pembayaran honorarium melebihi standar seperti kasus yang telah dicantumkan sebelumnya (Nurwati & Trisnawati, 2015). Sehingga dinyatakan bahwa anggaran yang lebih besar untuk belanja modal akan menyebabkan kesulitan penerapan pengendalian internal sesuai dengan prosedur yang benar, maka kelemahan pengendalian internal meningkat. Namun, berdasarkan tabel dapat disimpulkan bahwa ada perbedaan kasus dengan teori, pada tahun 2013 Provinsi Jawa Tengah memiliki jumlah belanja modal sebesar Rp. 994,740 Miliar dengan 13 temuan kasus pada kelemahan pengendalian internal, sedangkan pada tahun 2013 Provinsi Jawa Timur memiliki jumlah belanja modal sebesar Rp. 1,175 Triliun dengan 3 temuan kasus pada kelemahan pengendalian internal. Dapat dinyatakan bahwa kelemahan pengendalian internal yang besar tidak selalu terjadi pada pemerintah daerah yang memiliki belanja modal yang lebih besar. Pada Provinsi Jawa Tengah dengan jumlah belanja modal yang lebih kecil memiliki kelemahan pengendalian internal yang lebih besar daripada Provinsi Jawa Timur. Sehingga dengan belanja modal yang kecil masih saja ada banyaknya penyimpangan yang terjadi.

Fenomena di atas dapat disimpulkan bahwa semakin besar atau kecilnya aset, pendapatan dan belanja modal pemerintah daerah dapat mempengaruhi besar atau kecilnya kelemahan pengendalian internal pada pemerintah daerah. Pada fenomena tersebut terdapat perbedaan dengan peneliti-peneliti sebelumnya yang tidak konsisten.

Hasil penelitian Fauza (2015) mengenai ukuran pemerintah daerah terhadap kelemahan pengendalian internal menyatakan bahwa ukuran pemerintah daerah tidak signifikan terhadap kelemahan pengendalian internal. Penelitian Martani & Zaelani (2011), Putri & Mahmud (2015) dan Hartono, Mahmud & Utaminingsih (2014) menyatakan bahwa ukuran perusahaan signifikan negatif terhadap kelemahan pengendalian intern. Sedangkan penelitian Kristanto (2009) menyatakan bahwa ukuran perusahaan signifikan positif terhadap kelemahan pengendalian intern. Penelitian Saputro & Mahmud (2015) menyatakan ukuran pemerintah daerah tidak signifikan terhadap kelemahan pengendalian internal, hal ini sejalan dengan hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan Fauza (2015). Hal ini terjadi ketidak konsistenan pada hasil penelitian terdahulu lainnya yang tidak sejalan.

Beberapa penelitian telah menjelaskan mengenai hubungan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan kelemahan pengendalian internal. Penelitian sebelumnya Hartono, Mahmud & Utaminingsih (2014) menyatakan hubungan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan kelemahan pengendalian internal tidak signifikan, sedangkan penelitian Martani & Zaelani (2011) menyatakan bahwa kompleksitas yang diukur melalui jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) signifikan positif terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah sejalan dengan penelitian Petrovits, Shakespeare, & Shih (2010) yang menyatakan signifikan antara jumlah pendapatan dengan kelemahan pengendalian internal. Penelitian Fauza (2015) menyatakan hubungan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan kelemahan pengendalian internal tidak signifikan, hal ini sejalan dengan penelitian Hartono, Mahmud & Utaminingsih (2014). Hasil dari beberapa penelitian yang dilakukan sebelumnya menunjukkan hasil yang tidak konsisten sehingga sangat menarik untuk dilakukan penelitian kembali.

Pada variabel ini masih sedikit penelitian yang memilih hubungan belanja modal terhadap kelemahan pengendalian internal, sehingga peneliti tertarik untuk meneliti variable tersebut. Adapun beberapa penelitian yang menemukan hubungan antara belanja modal dengan kelemahan pengendalian internal. Penelitian sebelumnya mengenai pengaruh belanja modal terhadap kelemahan pengendalian intern yang dilakukan Saputro & Mahmud (2015) menyatakan

belanja modal secara simultan tidak signifikan terhadap kelemahan pengendalian intern. Penelitian Nurwati & Trisnawati (2015) menyatakan belanja modal berpengaruh signifikan terhadap kelemahan pengendalian internal. Namun, penelitian Rachmawati & Handayani (2016) menyatakan hubungan antara belanja modal dengan kelemahan pengendalian internal yaitu signifikan negatif. Pada hasil penelitian adanya ketidak konsistenan, untuk itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian kembali.

Penelitian ini adalah replikasi dari penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Martani & Zaelani (2011) perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada sampel, periode dan metode penelitiannya serta beberapa variabel independen yang digunakan dalam penelitian. Martani & Zaelani (2011) meneliti tentang Pengaruh Ukuran, Pertumbuhan, dan Kompleksitas terhadap Pengendalian Intern Pemerintah Daerah Studi Kasus di Indonesia yang menggunakan sampel 229 Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota pada tahun 2008 dengan menggunakan metode OLS pada *software E-views* sedangkan dalam penelitian ini menggunakan variabel Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal dengan sampel seluruh Pemerintah Daerah di Provinsi se-Indonesia tahun 2013 sampai 2015 dengan menerapkan metode regresi linier berganda.

Berdasarkan dari latar belakang, perbedaan hasil penelitian sebelumnya dan berbagai permasalahan yang terkait pengendalian intern yang mana telah disampaikan di atas, maka penulis tertarik untuk mengangkat judul penelitian sebagai berikut Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal Terhadap Kelemahan Pengendalian Intern Pemerintah Daerah.

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh signifikan terhadap Kelemahan Pengendalian Intern Pemerintah Daerah ?
- b. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap Kelemahan Pengendalian Intern Pemerintah Daerah ?

- c. Apakah belanja modal berpengaruh signifikan terhadap Kelemahan Pengendalian Intern Pemerintah Daerah ?

I.3 Tujuan Penelitian

- a. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap kelemahan pengendalian intern Pemerintah Daerah.
- b. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kelemahan pengendalian intern Pemerintah Daerah.
- c. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh belanja modal terhadap kelemahan pengendalian intern Pemerintah Daerah.

I.4 Manfaat Penelitian

Bedasarkan tujuan penelitian yang telah disebutkan sebelumnya, diharapkan dapat memberikan manfaat ke berbagai pihak, antara lain:

- a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti untuk memperkuat penelitian sebelumnya, menjadi dasar bagi peneliti selanjutnya dan Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk memperdalam dan mengaplikasikan teori yang sudah diperoleh, serta diharapkan dapat digunakan bagi pengembangan ilmu yang pengukuranya didasarkan pada atribut berbasis akuntansi, khususnya mengenai Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli daerah (PAD) dan Belanja Modal terhadap Kelemahan Pengendalian Internal.

- b. Manfaat praktis

- 1) Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan bagi peneliti tentang pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Belanja Modal terhadap Kelemahan Pengendalian Internal, yang pengukuranya didasarkan pada atribut berbasis akuntansi pemerintah dan laporan realisasi berdasarkan anggaran dalam APBD.

2) Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan meningkatkan kesadaran kepada pemerintah daerah akan pentingnya pengendalian internal. Dapat memberikan masukan dan informasi terhadap peningkatan pengendalian intern di lingkup pemerintah daerah serta mampu memaksimalkan potensi yang ada di daerah guna meningkatkan kemajuan daerah. Manfaat praktis lainnya dapat memberikan informasi terkait dengan topik penelitian ini kepada pihak yang membutuhkannya.

3) Bagi investor

Hasil dari penelitian ini dapat memberikan informasi kepada investor dalam pertimbangan menginvestasikan dana dan melakukan usaha ke daerah-daerah yang berpotensi sehingga pendapatan daerah dapat bertambah.

