

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pengendalian internal dalam sebuah organisasi termasuk pemerintah daerah memiliki peranan yang sangat penting. Pengendalian internal harus dijalankan dengan baik agar pemerintah daerah dapat memperoleh keyakinan yang memadai dalam mencapai tujuan. Pengendalian internal di Indonesia dalam implementasinya dapat dikatakan sangat minim. Maraknya berita yang sering diungkapkan mengenai berbagai tindakan penyimpangan ataupun kecurangan yang terjadi di Indonesia menjadikan pengawasan atau pengendalian internal yang baik sangat diperlukan dalam menjalankan otonomi daerah guna mencegah terjadinya kecurangan (*fraud*). Kecurangan masih sering terjadi didalam pemerintah daerah, dikarenakan kurangnya pengendalian internal yang memadai dalam pemerintah daerah. Kasus yang terjadi dalam perkembangan pengelolaan keuangan negara ini menuntut pemerintah untuk lebih responsif dalam melakukan pengelolaan keuangan negara yang akuntabel dan transparan untuk mencapai pengendalian internal yang memadai. Adapun peraturan yang terkait mengenai pengendalian internal yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara Pasal 56 ayat (4) menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus didukung oleh sistem pengendalian internal yang memadai dan akuntansi keuangan yang telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan, serta Pasal 58 ayat (1) yang menyatakan, dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh.

Banyaknya pemerintah daerah di Indonesia dengan otonomi yang semakin besar, membuat pengawasan yang baik sangat dibutuhkan agar tidak terjadi kecurangan. Kecurangan dalam organisasi baik di sektor pemerintahan maupun swasta biasanya disebabkan oleh lemahnya pengendalian internal. Berdasarkan KPMG *fraud survey 2006* ditemukan bahwa lemahnya pengendalian internal menjadi faktor utama terjadinya kecurangan yaitu sebesar 38% dari total kasus

kecurangan yang terjadi. Dari faktor tersebut terlihat bahwa keberadaan dan pelaksanaan pengendalian internal sangat penting (Martani & Zaelani, 2011).

Menurut Nurwati & Trisnawati, (2015) menyatakan Kelemahan Pengendalian Internal merupakan kelemahan signifikan yang hasilnya jauh dari kondisi salah saji material pada laporan keuangan tahunan yang tidak dapat dicegah atau dideteksi. Tujuan Pengendalian Internal dalam Pemerintah Daerah adalah, Melindungi aset Negara baik aset fisik maupun aset data, Memelihara catatan dan dokumen secara terinci dan akurat, Menghasilkan informasi keuangan yang akurat, relevan dan andal, Meningkatkan efisiensi dan efektifitas kegiatan operasi pemerintah daerah, Menjamin ditaatinya kebijakan dan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Banyak faktor yang mempengaruhi turun naiknya Kelemahan Pengendalian Internal, diantaranya adalah Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, dan Belanja Modal. Ukuran Perusahaan merupakan sebuah skala yang dapat menunjukkan besar kecilnya keadaan Pemerintah Daerah dan digunakan sebagai suatu alat ukur dimana dapat diklasifikasikan ukuran besar kecilnya suatu entitas Pemerintah Daerah (Saputro & Mahmud 2015). Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu pendapatan daerah yang diperoleh dengan cara mengelola dan memanfaatkan potensi daerahnya dan dapat berupa pungutan pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (Kristanto 2009). Menurut PP 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, pengertian Belanja Modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap atau aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari 1 (satu) periode akuntansi termasuk di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, meningkatkan kapasitas dan kualitas aset. Menurut Mahmudi (2010, hlm. 87) Belanja Modal dalam konteks akuntansi bisnis merupakan aktivitas yang mempengaruhi laporan posisi keuangan/neraca, bukan mempengaruhi laporan laba rugi. Pada organisasi sektor publik biaya merupakan belanja tetapi tidak semua belanja merupakan biaya, karena Belanja Modal yang masih berupa *cost* dan belum menjadi *expense*.

Menurut teori yang dijelaskan sebelumnya, pengendalian internal yang baik dapat meningkatkan Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Belanja Modal, serta akan menurunkan resiko terhadap Kelemahan Pengendalian Internal (KPI) yang diukur dengan cara menemukan jumlah temuan kasus terkait KPI.

Di Indonesia ada beberapa fenomena yang diambil dalam penelitian ini mengenai Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, dan Belanja Modal terhadap Kelemahan Pengendalian Internal. Terkait laporan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), adanya pengaruh Antara pengelolaan aset, Pendapatan Asli Daerah, dan belanja modal terhadap kelemahan pengendalian internal. Atas permasalahan yang terjadi pada beberapa pemerintah daerah dapat ditemukannya perbandingan antara besar atau kecilnya ukuran Pemerintah (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) atas Sistem Pengendalian Internal pada tahun 2017 di Provinsi tertentu, sebagai berikut:

Tabel 1. Perbandingan atas Fenomena Kelemahan Pengendalian Internal

No.	Provinsi	Ukuran Pemerintah Daerah (aset)	Pendapatan Asli Daerah	Belanja Modal	Kelemahan Pengendalian Internal
1.	Aceh	20.448 Triliun	2.276 Triliun	2.168 Triliun	11 Temuan
2.	Jawa Timur	37.803 Triliun	17.324 Triliun	3.090 Triliun	6 Temuan

Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) & Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang telah diolah.

Dapat dilihat dari tabel 1 di atas, dinyatakan pada tahun 2017, apabila dibandingkan akan terdapat fakta yang berbeda dengan teori. Provinsi Aceh memiliki temuan kasus pada kelemahan pengendalian internal sebesar 11 temuan kasus, dan provinsi Jawa Timur memiliki temuan kasus pada kelemahan pengendalian internal sebesar 6 temuan kasus, namun ukuran pemerintahan (total aset), pendapatan asli daerah, dan belanja modal yang dimiliki Provinsi Aceh terbilang lebih kecil dari Provinsi Jawa Timur. Kelemahan pengendalian internal yang besar menyebabkan masih banyaknya penyimpangan yang terjadi pada ukuran pemerintahan daerah (aset), pendapatan asli daerah, dan belanja modal,

maka terdapat fenomena pada perbandingan Provinsi Aceh dan Provinsi Jawa Timur.

Untuk ukuran pemerintah daerah berdasarkan tabel di atas dapat disimpulkan bahwa pada tahun 2017 Provinsi Aceh memiliki total aset sebesar Rp. 20.448 Triliun dengan adanya 11 temuan kasus pada kelemahan pengendalian internal. Sedangkan pada tahun 2017 Provinsi Jawa Timur memiliki total aset sebesar Rp. 37.803 Triliun dengan 6 temuan kasus pada kelemahan pengendalian internal. Kondisi tersebut menyatakan bahwa terdapat lebih besarnya kelemahan pengendalian internal terjadi pada Provinsi Aceh, 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 lebih besar.

Menurut Martani & Zaelani (2011) menyatakan, Pemerintah Daerah yang memiliki Pendapatan Asli Daerah yang tinggi akan memiliki kelemahan pengendalian internal yang lebih banyak. Namun berdasarkan tabel dapat disimpulkan bahwa ada perbedaan kasus dengan teori, yakni Provinsi Aceh pada tahun 2017 memiliki total Pendapatan Asli Daerah sebesar Rp. 2.276 Triliun dengan 11 temuan kasus pada kelemahan pengendalian internal sedangkan pada tahun 2017 Provinsi Jawa Timur memiliki total Pendapatan Asli Daerah sebesar Rp. 17.324 Triliun dengan 6 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 Aceh 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 terdapat banyak penyimpangan yang terjadi.

Belanja modal pun menjadi salah satu faktor kelemahan pengendalian internal atas dasar berbagai kasus yang terjadi, hal ini menunjukkan bahwa belanja modal bisa menjadi obyek korupsi politik dan administratif oleh pihak legislatif dan eksekutif. Dikarenakan belanja modal yang tinggi belum tentu sistem

pengendalian internalnya semakin baik, dengan demikian mendorong pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab untuk menyelwengkan belanja modal tersebut (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 2017 Provinsi Aceh memiliki jumlah belanja modal sebesar Rp. 2.168 Triliun dengan 11 temuan kasus pada kelemahan pengendalian internal, sedangkan pada tahun 2017 Provinsi Jawa Timur memiliki jumlah belanja modal sebesar Rp. 3.090 Triliun dengan 6 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 Aceh 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 kemungkinan terdapat penyimpangan yang terjadi.

Fenomena di atas dapat disimpulkan bahwa semakin besar atau kecilnya ukuran pemerintah daerah, pendapatan asli daerah, 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.

Berapa penelitian terdahulu telah meneliti mengenai faktor-faktor yang Mempengaruhi Kelemahan Pengendalian Internal. Namun, terdapat hasil yang tidak konsisten dalam pengujian tentang faktor-faktor yang Mempengaruhi Kelemahan Pengendalian Internal yaitu variabel Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, dan Belanja Modal menunjukkan hasil yang tidak berpengaruh namun ada juga yang menunjukkan hasil yang berpengaruh.

Berdasarkan penelitian Putri & Mahmud (2015) menyatakan bahwa Ukuran Pemerintah Daerah memiliki pengaruh yang Signifikan Negatif terhadap Kelemahan Pengendalian Internal. Artinya, semakin besar Ukuran Pemerintah maka dapat mengurangi Kelemahan Pengendalian Internal. Selain itu beberapa penelitian sebelumnya yang mendukung yaitu menurut Martani & Zaelani (2011),

Kristanto (2009), yang menyatakan bahwa Ukuran Pemerintah Daerah memiliki pengaruh Signifikan Positif terhadap Kelemahan Pengendalian Internal. Adapun menurut Nurwati & Trisnawati (2015) menyatakan bahwa Ukuran Pemerintah Daerah Tidak memiliki pengaruh yang Signifikan terhadap Kelemahan Pengendalian Internal. Artinya, besar kecilnya total aset Pemerintah tidak berpengaruh terhadap Kelemahan Pengendalian Internal. Selain itu beberapa penelitian sebelumnya yang mendukung yaitu Fauza (2015), Yeni, dkk (2015), Saputro & Mahmud (2015), Boyle *et al.* (2004), dan Petrovits *et al.* (2009) yang menyatakan bahwa Ukuran Pemerintah Tidak memiliki pengaruh Signifikan terhadap Kelemahan Pengendalian Internal.

Berdasarkan penelitian Martani & Zaelani menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah memiliki pengaruh yang Signifikan terhadap Kelemahan Pengendalian Internal. Artinya, jika terdapat kenaikan porsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam model penelitian, maka akan menyebabkan kenaikan Kelemahan Pengendalian Internal. Adapun menurut Saputro & Mahmud (2015) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) Tidak memiliki pengaruh Signifikan terhadap Kelemahan Pengendalian Internal. Artinya, kenaikan dan penurunan PAD tidak akan mempengaruhi terjadinya kasus Kelemahan Pengendalian Internal (KPI). Selain itu beberapa penelitian sebelumnya yang mendukung yaitu, Putri & Mahmud (2015), Fauza (2015), Nurwati & Trisnawati (2015), dan Yeni, dkk (2015) yang menyatakan bahwa PAD Tidak memiliki pengaruh Signifikan terhadap Kelemahan Pengendalian Internal.

Lalu berdasarkan penelitian dari Nurwati & Trisnawati (2015) menyatakan bahwa Belanja Modal memiliki pengaruh yang Signifikan terhadap Kelemahan Pengendalian Internal. Artinya, bahwa Belanja Modal ini bisa menjadi obyek korupsi politik dan administratif oleh pihak legislatif dan eksekutif. Dikarenakan Belanja Modal yang tinggi belum tentu sistem Pengendalian Internalnya semakin baik, dengan demikian mendorong pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab untuk menyelwenengkan Belanja Modal tersebut. Adapun menurut Saputro & Mahmud (2015) menyatakan bahwa Belanja Modal Tidak memiliki pengaruh yang Signifikan terhadap Kelemahan Pengendalian Internal. Artinya, kenaikan dan penurunan Belanja Modal tidak akan mempengaruhi terjadinya kasus KPI.

Berdasarkan hasil uraian tersebut dapat diketahui bahwa dari perbedaan peneliti sekarang dengan penelitian terlebih dahulu (justifikasi/karakter penelitian), peneliti sebelumnya yaitu Kristanto (2009) menggunakan 3 variabel yaitu, Ukuran Pemerintah, Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal. Sampel data yang digunakan adalah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Jawa/Bali yang mempublikasi Laporan Keuangannya pada Tahun Anggaran 2006 dan telah diaudit oleh BPK dengan menggunakan metode regresi linier berganda.. Sedangkan penelitian ini menggunakan variabel Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, dan Belanja Modal dengan sampel seluruh Pemerintah Daerah di Provinsi se-Indonesia tahun 2016 dan tahun 2017 dengan menerapkan metode regresi linier berganda.

Masih terdapat hasil yang belum konsisten dalam penelitian tentang pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, dan Belanja Modal terhadap Kelemahan Pengendalian Internal. Hal ini mengidentifikasi bahwa masih perlunya penelitian lebih lanjut terhadap pengaruh antar variabel tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, dan Belanja Modal terhadap Kelemahan Pengendalian Internal”.



## **1.2 Rumusan Masalah**

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

- a. Apakah Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap Kelemahan Pengendalian Internal?
- b. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Kelemahan Pengendalian Internal?
- c. Apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap Kelemahan Pengendalian Internal?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah terhadap Kelemahan Pengendalian Internal.

- b. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kelemahan Pengendalian Internal.
- c. Untuk mengetahui pengaruh Belanja Modal terhadap Kelemahan Pengendalian Internal.

#### **1.4 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 pengukurannya didasarkan pada atribut berbasis akuntansi, khususnya mengenai Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah, 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, dan Belanja Modal terhadap Kelemahan Pengendalian Internal yang pengukurannya 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 Internal 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.

