

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pengendalian internal dibuat untuk semua tindakan oleh sebuah organisasi untuk memberikan keamanan terhadap *assets* dari pemborosan, kecurangan dan ketidakefisienan penggunaan serta untuk meningkatkan ketelitian dan tingkat kepercayaan dalam laporan keuangan. Oleh karena itu, undang-undang di bidang keuangan negara membawa implikasi tentang perlunya sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih akuntabel dan transparan untuk mencapai pengendalian interbal yang memadai. Selain itu, pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya dapat dilihat dari seberapa besar daerah akan memperoleh dana perimbangan, tetapi hal tersebut harus diimbangi dengan sejauh mana instrumen atau sistem pengelolaan keuangan daerah mampu memberikan nuansa manajemen keuangan yang adil, rasional, transparan, partisipatif dan bertanggungjawab untuk mewujudkan *good governance*.

Tuntutan dan kebutuhan era globalisasi, perwujudan pemerintahan yang baik (*good governance*), upaya pemulihan ekonomi nasional dan daerah serta pemulihan kepercayaan yang baik secara lokal, nasional, maupun internasional terhadap pemerintah indonesia, mengharuskan pemerintah untuk mengambil langkah-langkah strategis dengan adanya pengendalian intern (Sembiring, 2009).

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 pemerintah daerah. Regulasi tersebut menjadi landasan bagi pemberian otonomi daerah yang semakin besar kepada daerah (Martanti dan Zaelani, 2011). Implikasi dari adanya otonomi adalah kewajiban pemerintah untuk lebih transparan dan akuntabel.

Perubahan-perubahan mendasar pada awal reformasi pengelolaan keuangan Negara berkaitan dengan: sistem penganggaran, struktur anggaran, peristilahan, pengukuran kinerja, konsep pusat-pusat pertanggungjawaban, desentralisasi, standar kebijakan akuntansi dan perubahan sistem akuntansi keuangan ke sistem ganda (*double entry*) dengan dasar pencatatan atas dasar kas yang mengarah pada basis akrual (*cash basis toward accrual*). Oleh karena itu pemerintah terus melakukan berbagai upaya perbaikan untuk meningkatkan pengelolaan keuangan negara/daerah untuk memperkecil potensi kecurangan. Banyaknya pemerintah 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.

Adanya peningkatan tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance government*) mendorong pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menerapkan adanya pengendalian intern dalam pemerintah daerah. Pengendalian intern dalam pemerintah daerah dapat dilakukan dengan mengadakan pengawasan intern yang berfungsi untuk melakukan penilaian independen atas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Lingkup pengaturan pengawasan intern mencakup kelembagaan, lingkup tugas, kompetensi daya manusia, kode etik, standar audit, dan pelaporan.

Dalam penelitian Coe dan Curtis (1991) menemukan total 127 kasus kelemahan pengendalian intern di Carolina Utara AS sebagian besar (24%) 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 KMPG tahun 2006 dimana sebagian besar kecurangan (38%) terdeteksi karena adanya kelemahan pengendalian intern.

Menurut hasil atas Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester 1 Tahun 2013 Badan Pemeriksan Keuangan (BPK) menemukan 5.307 kasus kelemahan sistem pengendalian intern dan meningkat pada IHPS 1 tahun 2014 BPK menemukan 5.948 kasus yang terdiri atas tiga kelompok temuan yaitu kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan,

kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan kelemahan struktur pengendalian intern sebagaimana disajikan dalam tabel 1.1 dan tabel 1.2 berikut.

**Tabel 1.1**  
**Kelompok Temuan SPI Pada Pemeriksaan Keuangan Semester 1 Tahun 2013**

No	Sub Kelompok Temuan	Jumlah Kasus
1	Kelemahan Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan	1.918
2	Kelemahan Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja	2.257
3	Kelemahan struktur Pengendalian Intern	1.132
	<b>Jumlah</b>	5.307

**Sumber: BPK RI (2013)**

**Tabel 1.2**  
**Kelompok Temuan SPI Pada Pemeriksaan Keuangan Semester 1 Tahun 2014**

No	Sub Kelompok Temuan	Jumlah Kasus
1	Kelemahan Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan	2.136
2	Kelemahan Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja	2.498
3	Kelemahan struktur Pengendalian Intern	1.314
	<b>Jumlah</b>	5.948

**Sumber: BPK RI (2014)**

Dari kedua tabel diatas terdapat kesamaan yaitu dominanya kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja pada tahun 2013 sebanyak 2.257 atau sekitar 43% dari jumlah temuan kelemahan SPI dan pada tahun 2014 sebanyak 2.498 atau sekitar 42% dari jumlah temuan SPI.

Dengan demikian pengendalian intern memiliki peranan yang sangat penting bagi sebuah organisasi, termasuk pemerintah daerah. Pemerintah daerah harus mampu menjalankan pengendaliann 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. Pertumbuhan ekonomi, ukuran pemerintah, pendapatan asli daerah, jumlah SKPD, belanja modal, kompleksitas transaksi, dan jumlah penduduk memiliki karakteristik yang berbeda sehingga dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi sistem pengendalian intern.

Petrovits, Shakespeare, dan Shih (2010) dalam penelitiannya menemukan bahwa pengendalian intern yang lemah biasanya berhubungan dengan komitmen yang kurang dalam pengendalian akuntansi. Berdasarkan hasil analisis statistik peneliti menemukan bahwa kompleksitas (diukur dengan jumlah segmen operasi dan translasi mata uang asing) dan profitabilitas (dilihat dari rasio *return on asset* dan nilai *cash flow operation*) berhubungan positif dengan kelemahan material pengendalian intern.

Penelitian yang dilakukan Doyle, Ge, dan McVay (2007) ingin memeriksa faktor determinan dari kelemahan pengendalian intern dalam pelaporan keuangan. Sebanyak 779 perusahaan yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, peneliti menemukan bahwa perusahaan yang memiliki banyak kelemahan pengendalian intern cenderung lebih kecil, lebih muda, lemah secara keuangan, kompleks, sedang tumbuh dan dalam restrukturisasi.

Penelitian lain dilakukan Ashbaugh-Skife, Collins, dan Kinney (2007). Berdasarkan hasil analisis ditemukan bahwa kompleksitas organisasi (jumlah segmen usaha, penjualan dengan mata uang asing, dan jumlah persediaan) berpengaruh positif terhadap masalah pengendalian intern. Begitu juga untuk perubahan organisasi yang dilihat dari data merger dan akuisisi, pertumbuhan dan restrukturisasi memiliki pengaruh positif.

Penelitian sejenis di Asia dilakukan oleh Zhang, Niu, dan Zheng (2009). Banyak sekali perusahaan di China membangun sistem pengendalian intern yang dikenal dengan *Enterprise Internal Control Basic Standard* (EICBS). Penelitian menemukan bukti bahwa kualitas pengendalian intern berhubungan positif dengan ukuran perusahaan, kondisi keuangan, penelitian juga menemukan kualitas pengendalian intern berhubungan negatif dengan *control power* dari pemegang saham mayoritas dan tingkat desentralisasi.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian untuk melihat pengendalian intern dalam pemerintah daerah. Berdasarkan hal tersebut, maka peneliti melakukan penelitian yang berjudul **“ANALISIS FAKTOR FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KELEMAHAN PENGENDALIAN INTERN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA SE-JAWA TENGAH TAHUN 2012/2013”**.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Puspitasari (2013), yang meneliti mengenai “Pengaruh Tingkat Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Kompleksitas Pemerintah daerah Terhadap Kelemahan Pengendalian Intern Pada Pemerintah daerah”. Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah sebagai berikut:

1. Tahun Pengamatan. Pada penelitian sebelumnya pengamatan dimulai pada tahun 2013 dan data yang digunakan tahun 2011, sedangkan pada penelitian ini dilakukan pada tahun 2015 dan data yang digunakan tahun 2012 dan tahun 2013 .
2. Objek penelitian. Penelitian sebelumnya dilakukan pada Pemerintah Daerah se-indonesia, sedangkan pada penelitian ini dilakukan pada pemerintah daerah kabupaten/kota se-jawa tengah .
3. Terdapat Perbedaan variabel independen. Penelitian sebelumnya menggunakan tiga variabel independen yaitu pertumbuhan ekonomi, PAD, dan Kompleksitas (jumlah SKPD). Sedangkan pada penelitian ini terdapat tujuh variabel independen yaitu pertumbuhan ekonomi, ukuran pemerintah, pendapatan asli daerah (PAD), jumlah SKPD, Belanja Modal, kompleksitas transaksi dan jumlah penduduk. Terdapat sekitar empat tambahan variabel independen.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan, maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Apakah tingkat pertumbuhan ekonomi memiliki pengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah kabupaten/kota se-jawa tengah tahun 2012/2013?
2. Apakah ukuran pemerintah memiliki pengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah kabupaten/kota se-jawa tengah tahun 2012/2013?
3. Apakah pendapatan asli daerah memiliki pengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah kabupaten/kota se-jawa tengah tahun 2012/2013?
4. Apakah jumlah SKPD memiliki pengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah kabupaten/kota se-jawa tengah tahun 2012/2013?
5. Apakah belanja modal memiliki pengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah kabupaten/kota se-jawa tengah tahun 2012/2013?
6. Apakah kompleksitas transaksi memiliki pengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah kabupaten/kota se-jawa tengah tahun 2012/2013?



7. Apakah jumlah penduduk memiliki pengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah kabupaten/kota se-jawa tengah tahun 2012/2013?

### **C. Tujuan penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh tingkat pertumbuhan ekonomi terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah kabupaten/kota se-jawa tengah tahun 2012/2013.
2. Untuk mengetahui pengaruh ukuran pemerintah terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah kabupaten/kota se-jawa tengah tahun 2012/2013.
3. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah kabupaten/kota se-jawa tengah tahun 2012/2013.
4. Untuk mengetahui pengaruh jumlah SKPD terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah kabupaten/kota se-jawa tengah tahun 2012/2013.
5. Untuk mengetahui pengaruh belanja modal terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah kabupaten/kota se-jawa tengah tahun 2012/2013.

6. Untuk mengetahui pengaruh kompleksitas transaksi terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah kabupaten/kota se-jawa tengah tahun 2012/2013.
7. Untuk mengetahui pengaruh jumlah penduduk terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah kabupaten/kota se-jawa tengah tahun 2012/2013.

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

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

1. Ilmu pengetahuan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan untuk memperluas pengetahuan mengenai mata kuliah akuntansi sektor publik dalam program studi akuntansi di perguruan tinggi, serta untuk memperluas kajian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah.

2. Pemerintah Daerah

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

3. Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Surakarta khususnya jurusan akuntansi

Penelitian ini diharapkan dapat menambah studi literatur mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah.

4. Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah.

5. Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang berarti, wawasan, referensi tambahan, dan sebagai literatur untuk penelitian lebih lanjut mengenai tema ini.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan gambaran secara menyeluruh isi dari penulisan skripsi ini maka garis besar sistematika penulisan skripsi ini terdiri dari 5 bab, yaitu sebagai berikut:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan skripsi.

**BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini mencakup segala konsep yang mendasari penelitian meliputi pengertian pengendalian intern, kelemahan pengendalian intern, pertumbuhan ekonomi, ukuran pemerintah daerah, pendapatan asli daerah (PAD), satuan kerja perangkat daerah (SKPD), belanja modal, kompleksitas transaksi, jumlah penduduk, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran serta pengembangan hipotesis.

**BAB III : METODE PENELITIAN**

Pada bab ini menguraikan tentang objek penelitian yang diteliti, data dan sumber data, metode pengumpulan data serta teknik analisis data.

**BAB IV : ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi tentang pengujian data dan pembahasan yang berisi deskripsi hasil penelitian, hasil pengujian instrumen dan pengujian asumsi klasik, dan hasil pengujian hipotesis serta pembahasan.

**BAB V : PENUTUP**

Bab ini membahas mengenai kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan, keterbatasan penelitian, dan saran-saran yang diajukan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah kota surakarta maupun penelitian selanjutnya.