

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan layaknya perusahaan, merupakan sebuah bentuk tatanan organisasi kompleks yang mencakup segala bidang yang berhubungan dengan masyarakat. Berdasarkan pelaksanaan dan pembagian wewenang, sistem pemerintahan dibagi menjadi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam melaksanakan kegiatan operasionalnya, pemerintah baik pusat maupun daerah membuat laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban berdasarkan mekanisme dan aturan yang berlaku (Larassati, et al. 2013).

Selama ini sektor publik tidak luput dari tuduhan sebagai sarang korupsi, kolusi, nepotisme, inefisiensi dan sumber pemborosan negara. Organisasi sektor publik pemerintah merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintahan yang sumber legitimasinya berasal dari masyarakat. Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintahan haruslah diimbangi dengan adanya pemerintahan yang bersih. Pemerintahan yang bersih atau good governance ditandai dengan tiga pilar utama yang merupakan elemen dasar yang saling berkaitan. Ketiga elemen dasar tersebut adalah partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Suatu pemerintahan yang baik harus membuka pintu yang seluas-luasnya agar semua pihak yang terkait dalam pemerintahan tersebut dapat berperan serta atau berpartisipasi

secara aktif, jalannya pemerintahan harus diselenggarakan secara transparan dan pelaksanaan pemerintahan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan (Larassati, at al. 2013).

Adanya tuntutan yang semakin besar terhadap pelaksanaan akuntabilitas publik menimbulkan implikasi bagi manajemen sektor publik untuk memberikan informasi kepada publik, salah satunya melalui informasi akuntansi yang berupa laporan keuangan. Dilihat dari sisi internal organisasi, laporan keuangan sektor publik merupakan alat pengendalian dan evaluasi kinerja manajerial dan organisasi. Sedangkan dari sisi eksternal, laporan keuangan merupakan alat pertanggungjawaban kepada publik dan sebagai dasar untuk pengambilan keputusan (Larassati, at al. 2013).

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan pengelolaan keuangan negara dewasa ini menuntut pemerintah untuk responsif dalam melakukan pengelolaan. 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 internal yang memadai. Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan partisipasi, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah/negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum (Fauza, 2015).

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan partisipasi, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah/negara adalah

penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum. Pada tahun 2005 Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Dalam perkembangannya, PP no 24 tahun 2005 diperbaharui menjadi PP no 71 tahun 2010. Standar ini dibutuhkan dalam rangka penyusunan laporan dan penyajian laporan keuangan pemerintah (Fauza, 2015).

Pelaksanaan sistem pemerintahan di Indonesia mengacu pada UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diperbarui dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 5, otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah menjadikan pemerintah daerah mempunyai tugas dan wewenang untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah secara efisien, efektif, transparan, dan akuntabel (Yamin dan Sutaryo, 2015).

Pendelegasian wewenang kepada pemerintah daerah dalam urusan pemerintahan serta pelayanan kepada masyarakat secara transparan sebagai bentuk hubungan keagenan. Pemerintah daerah berperan sebagai agent yang melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan atas anggaran daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelayanan kepada publik

dan rakyat sebagai principal. Dalam konteks hubungan keagenan, individu akan bertindak sesuai kepentingan masing-masing sehingga muncul *agency conflict*. Konflik antara principal dan agent disebabkan karena adanya asimetri informasi. Asimetri informasi dimanfaatkan oleh pemerintah daerah dalam melakukan kecurangan (*fraud*) dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Untuk meminimalisir terjadinya kecenderungan kecurangan akuntansi tersebut maka pemerintah daerah merancang suatu sistem pengendalian intern yang mampu memberikan keyakinan memadai atas tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan pemerintah daerah, keandalan pelaporan keuangan, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku (Yamin dan Sutaryo, 2015).

Menurut BPK dalam laporan hasil pemeriksaan LKPD tahun 2010, Sekitar 93% keuangan daerah berpredikat buruk karena pencatatan keuangan yang tidak atau belum dilakukan, atau dilakukan, tetapi tidak akurat. Perencanaan dan penganggaran tidak memadai dan pelaksanaan kegiatan yang tidak sesuai dengan mekanisme APBD. Hal ini terjadi dikarenakan kurang dipahaminya serta kurang tertibnya tugas pokok dan fungsi dalam satuan kerja dan kelemahan pengelolaan dan pengendalian yang secara keseluruhan mencerminkan lemahnya pengendalian internal (Larassati, at al. 2013). Menurut hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) pada tahun 2010 terhadap 516 LKPD, terdapat 5.193 kasus kelemahan SPI. Sedangkan pada tahun 2011

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan jumlah kelemahan SPI 5.675 kasus terhadap 520 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Meningkatnya jumlah temuan kasus yang terkait kelemahan pengendalian intern tentu tidak sejalan dengan tekad pemerintah yang ingin mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan akuntabel (Hartono, et al., 2014).

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. Setiap pemerintah daerah memiliki karakteristik yang berbeda sehingga dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi sistem pengendalian intern (Fauza, 2015).

Upaya dalam mencapai pemerintah yang transparan dan akuntabel bukan berarti tidak mengalami kendala. Kendala yang mungkin terjadi adalah adanya kecurangan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akibat yang terjadi karena adanya kecurangan adalah tidak tercapainya tujuan dari organisasi, dimana dalam hal ini adalah organisasi pemerintah. Hal ini tentu saja tidak sejalan dengan tujuan pemerintah dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih. Kecurangan yang terjadi dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah dapat dicegah dengan dilaksanakannya pengawasan dan pengendalian dalam pelaksanaan pemerintahan. Kecurangan yang terjadi biasanya dipicu karena

lemahnya pengendalian intern dalam suatu organisasi baik organisasi swasta maupun organisasi pemerintah (Agustina dan Riharjo, 2016).

Sistem pengendalian intern suatu organisasi yang baik akan memperkecil tingkat terjadinya kecurangan dalam organisasi. Begitupun sebaliknya, jika pengawasan yang tidak memadai dan sistem pengendalian intern yang lemah akan memicu terjadinya kecurangan, apalagi dengan banyaknya jumlah pemerintahan daerah di Indonesia dengan otonomi yang juga semakin besar, maka dibutuhkan pengawasan yang baik dan memadai agar tidak terjadi berbagai bentuk kecurangan (Aini, 2017).

Terdapat beberapa kajian mengenai faktor-faktor penentu yang menyebabkan lemahnya sistem pengendalian intern. Diantaranya pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, kompleksitas daerah dan belanja modal. Salah satu faktor yang mempengaruhi kelemahan pengendalian intern adalah pendapatan asli daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga mempengaruhi kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah. Argumen ini didasarkan atas penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Martani dan Zaelani (2011) menemukan sumber pendapatan membuat masalah pengendalian internal meningkat. Sedangkan (Hartono, et al., 2014) tidak menemukan pengaruh PAD terhadap kelemahan pengendalian intern.

Kompleksitas juga menjadi penentu terjadinya kelemahan pengendalian intern. Gy dan My Vac (2005) dalam (Hartono, et al., 2014) menemukan bahwa perusahaan dengan kompleksitas transaksi memiliki

kelemahan pengendalian intern tinggi. Yamin dan Sutaryo, (2015) dan Fauza (2015) menemukan pengaruh positif kompleksitas daerah (jumlah SKPD) terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah. Sedangkan Sedangkan Martani dan Zaelani (2011) tidak menemukan adanya pengaruh jumlah kecamatan terhadap kelemahan pengendalian intern. Pada penelitian ini kompleksitas pemerintah daerah akan diproksikan dengan jumlah kecamatan dan jumlah penduduk. Penggunaan jumlah kecamatan sebagai proksi dari kompleksitas pemerintah daerah atas dasar penelitian sebelumnya diantaranya (Hartono, et al., 2014), Saputro dan Mahmud (2015), Rachmawati dan Handayani (2016)

Jumlah penduduk juga menjadi penentu terjadinya kelemahan pengendalian intern. Yamin dan Sutaryo, (2015) dan Iqbal (2017) menemukan pengaruh positif jumlah penduduk terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah. Sedangkan Martani dan Zaelani (2011) menemukan adanya pengaruh signifikan negatif jumlah penduduk terhadap kelemahan pengendalian intern.

Beberapa peneliti terdahulu telah meneliti mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kelemahan sistem pengendalian intern. Atas dasar tidak konsistennya hasil temuan beberapa peneliti sebelumnya, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian kembali mengenai Pengaruh PAD, dan Kompleksitas terhadap Kelemahan Sistem Pengendalian Intern.

Berdasarkan latar belakang diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul **“PENGARUH PAD, DAN**

KOMPLEKSITAS, TERHADAP KELEMAHAN SISTEM PENGENDALIAN INTERN PEMERINTAH DAERAH (Studi Empiris Pada Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, D.I.Y, dan Jawa Timur, dan Tahun 2014)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka dapat ditarik perumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah PAD berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah?
2. Apakah jumlah kecamatan berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah?
3. Apakah jumlah penduduk berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis pengaruh PAD terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah.
2. Untuk menganalisis pengaruh jumlah kecamatan terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah.
3. Untuk menganalisis pengaruh jumlah penduduk terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Pembaca

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wacana tentang kelemahan sistem pengendalian intern pemerintah daerah. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur akuntansi terutama pada masalah kelemahan sistem pengendalian intern pemerintah daerah yang selanjutnya dapat dijadikan acuan guna penelitian lain.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan 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.

3. Bagi Peneliti

Diharapkan dapat membantu untuk menambah wawasan ilmu pengatuan mengenai Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Daerah.

4. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan para pembaca maupun sebagai salah satu bahan referensi atau bahan pertimbangan dalam penelitian selanjutnya dan sebagai penambah wacana keilmuan.

E. Sistematika Penyusunan Skripsi

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi landasan teori yang menjadi landasan penelitian, kerangka pemikiran, serta perumusan hipotesis.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini memaparkan tentang dasar dari dilakukannya penelitian, jenis dan sumber data yang digunakan, penentuan populasi dan sampel yang diteliti, variabel penelitian yang akan digunakan, serta teknik analisis data yang akan dipakai.

BAB IV : HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan deskripsi objek penelitian, analisis data, serta pembahasan hasil penelitian.

BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi simpulan hasil penelitian, keterbatasan penelitian, serta saran-saran yang dapat diberikan berkaitan dengan penelitian yang dilakukan.