

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengendalian internal merupakan kunci untuk menjaga organisasi dari berbagai hal yang tidak diinginkan. Demikian juga dalam instansi pemerintahan, pengendalian internal sangat penting dilakukan karena tujuan negara ini harus dicapai dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih. Terselenggaranya *Good Governance* merupakan prasyarat bagi setiap organisasi sektor publik demi terwujudnya aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa. Maka dari itu, diperlukan suatu peraturan yang mencakup susunan pengendalian internal yang komprehensif dan memadai.

Di Indonesia, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang teknis pelaksanaannya harus dikerjakan dan menjadi tanggung jawab dari setiap instansi pemerintah. Hal ini sebagaimana tercantum dalam pasal 2 dari peraturan tersebut bahwa untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel, Menteri/ Pimpinan Lembaga, Gubernur dan Bupati/ Wali Kota wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Peraturan SPIP ini diadaptasi dari model *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*

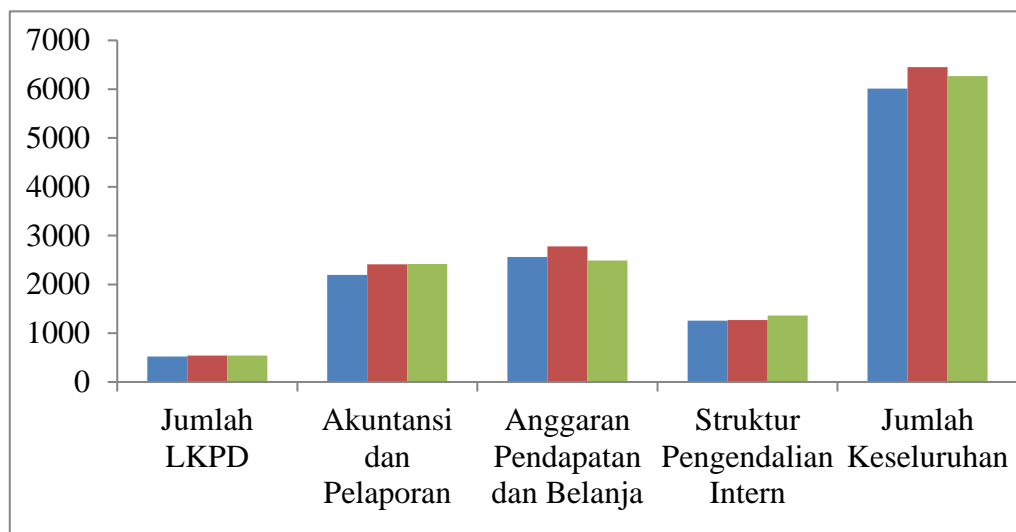
(COSO) berdasarkan publikasi laporan *Internal Control-Integrated Framework* tahun 1992.

Kelemahan yang dapat mengakibatkan permasalahan dalam aktifitas pengendalian diharapkan dapat dideteksi oleh SPIP, diantaranya kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan terkait dengan kegiatan pencatatan akuntansi dan pelaporan keuangan yang dapat mempengaruhi keandalan pelaporan keuangan dan pengamanan aset, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja terkait dengan pemungutan dan penyetoran penerimaan negara/ daerah yang dapat mempengaruhi efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kegiatan serta membuka peluang terjadinya ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan kelemahan struktur pengendalian intern terkait efektivitas pengendalian intern secara keseluruhan (Laporan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II BPK, 2013).

Berdasarkan penelitian Coe dan Curtis (dalam Martani dan Zaelani, 2011:2) menemukan kasus kelemahan pengendalian internal di Carolina Utara Amerika Serikat sebagian besar terjadi pada lembaga pemerintah, yaitu 42 % dari total 127 kasus. Sebagai lembaga pemerintahan yang sumber legitimasinya berasal dari masyarakat, maka kepercayaan yang diberikan masyarakat harus diimbangi dengan pemerintahan yang bersih atau *good governance* (Nurwati, 2015). Oleh karena itu, peningkatan jumlah permasalahan kasus kelemahan SPI yang terjadi mengakibatkan ketidaksesuaian dengan harapan pemerintah yang ingin mewujudkan pemerintahan yang bersih dan akuntabel. Peningkatan

kualitas pengendalian internal sudah seharusnya menjadi prioritas utama di setiap instansi pemerintah. Kualitas pengendalian internal yang semakin baik akan membuat rasa keinginan dan kesempatan menjadi kecil dalam melakukan penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan, sehingga integritas pejabat dan pegawai pemerintahan akan semakin meningkat dan menjadi baik di mata masyarakat.

Berdasarkan Laporan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) yang merupakan hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pemerintah daerah pada tahun 2013-2015 menemukan banyak permasalahan mengenai kelemahan Sistem Pengendalian Internal (SPI) pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang dapat dilihat pada Gambar I.1 sebagai berikut.



Gambar I.1: Kelompok Temuan SPI Pemerintah Daerah

Sumber: Laporan IHPS I BPK 2013-2016 (diolah)

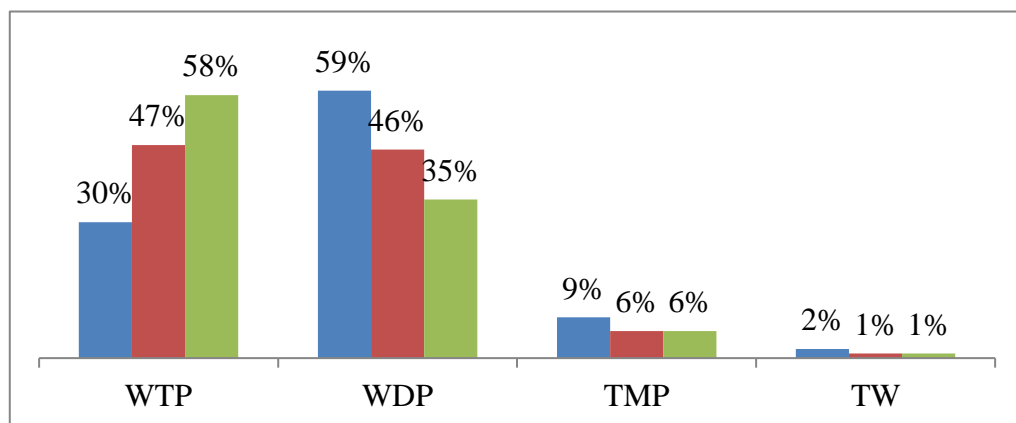
Kasus-kasus kelemahan SPI tersebut pada umumnya terjadi dikarenakan para pejabat atau pelaksana yang bertanggung jawab terhadap SPI belum seluruhnya memenuhi ketentuan yang berlaku, perencanaan yang kurang

cermat, tidak tepatnya pelaksanaan kebijakan, pengawasan dan pengendalian yang lemah, serta kurang melakukan koordinasi dengan pihak terkait. Maka dari itu, BPK harus melakukan perbaikan SPI dan memberikan sanksi yang tegas sesuai ketentuan yang berlaku untuk mengurangi kasus-kasus yang menimbulkan potensi kecurangan dan kerugian daerah. Dalam menindaklanjuti temuan tersebut, BPK telah memberikan rekomendasi kepada pemerintah daerah yang bersangkutan untuk meminimalisir terjadinya kelemahan SPI. Namun, tidak semua daerah melaksanakan rekomendasi yang diajukan. Seperti halnya di kabupaten Purworejo, Jawa Tengah, pada tahun 2006 ditemukan kelemahan SPI sebanyak tujuh temuan, tetapi pada tahun berikutnya justru terdapat peningkatan kelemahan SPI menjadi empat belas temuan. Dalam kasus tersebut, ada beberapa temuan yang diulangi ditahun berikutnya. Maka dari itu, kabupaten Purworejo terbukti tidak menindaklanjuti rekomendasi dari BPK. Hal inilah yang menjadikan kelemahan SPI menjadi salah satu penyebab penurunan opini atas LKPD di kabupaten tersebut dari Wajar Dengan Pengecualian (WDP) menjadi *disclaimer* di tahun anggaran 2007 (dalam www.inspektorat.purworejokab.go.id).

Selain itu, dalam penyerahan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) LKPD Provinsi Jawa Barat (Jabar) 2014, Anggota V BPK, Djanegara, menyampaikan bahwa opini LKPD Provinsi Jabar dalam empat tahun terakhir secara berturut-turut mendapat opini WTP, namun masih terdapat beberapa permasalahan yang menjadi temuan pemeriksaan terkait dengan SPI. Tanpa mengurangi kebanggaan pencapaian opini yang diperoleh tersebut, BPK memandang perlu

untuk mengingatkan Pemerintah Provinsi Jabar agar dapat mencermati, memberi perhatian, dan menindaklanjuti beberapa masalah yang menjadi temuan pemeriksaan (dalam dprd.jabarprov.go.id).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 mengenai Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menjelaskan bahwa SPI merupakan salah satu kriteria yang digunakan oleh BPK dalam meneliti kewajaran informasi keuangan. Penjelasan tersebut tercantum pada Pasal 16 ayat 1 bahwa: “*Opini yaitu pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria, salah satunya yang terkait dengan SPI adalah efektifitas SPP*”. Apabila dilihat secara keseluruhan, opini LKPD pada tahun 2013-2015 mengalami perbaikan, namun masih adanya opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) dan Tidak Wajar (TW) membuat SPI menjadi belum optimal. Perkembangan opini LKPD di Indonesia dapat dilihat pada Gambar I.2 sebagai berikut.



Gambar 1.2 Perkembangan Opini LKPD 2013-2015

Sumber: Laporan IHPS I BPK (2016)

Kelemahan pengendalian internal dapat dilihat dari beberapa faktor yang mempengaruhinya. Ukuran pemerintah daerah, belanja modal, produk domestik regional bruto, serta pendapatan asli daerah menjadikan setiap pemerintah daerah memiliki karakteristik yang berbeda-beda sehingga dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi SPI. Ukuran diukur dari total aset yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Banyaknya aset yang ada pada suatu organisasi akan berpengaruh terhadap pengendalian internal. Pemerintah harus mampu mengelola dengan baik asetnya, karena pada hakekatnya aset tersebut adalah milik rakyat dan harus dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat. Ukuran pemerintah tersebut sebelumnya telah diteliti oleh Putri dan Mahmud (2015). Hasil penelitian tersebut menyatakan bahwa ukuran memberikan pengaruh terhadap peningkatan masalah pengendalian internal pada suatu organisasi pemerintahan.

Adanya anggaran besar untuk belanja modal juga dapat menyebabkan sulit diterapkannya SPI yang sesuai dengan prosedur yang benar. Belanja modal meliputi tanah, peralatan dan mesin, jalan, gedung dan bangunan, jaringan dan irigasi, serta dalam bentuk fisik lainnya. Besarnya anggaran belanja modal pada pemerintah daerah dapat menyebabkan tingginya resiko kebocoran anggaran tersebut. Adanya pengadaan barang fisik pada pemerintah juga menyebabkan maraknya praktik korupsi dalam proses tendernya (Kristanto, 2009). Hal tersebut diperkuat oleh pernyataan Direktur Pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Perekonomian BPKP tahun 2014, M Bahdin, yang

mengatakan bahwa salah satu penyebab timbulnya korupsi adalah lemahnya pengendalian internal (dalam bantenprov.go.id).

Produk domestik regional bruto yang merupakan cerminan dari pertumbuhan ekonomi juga ikut berpengaruh terhadap pengendalian internal pemerintah. Argumen ini didasarkan pada asumsi bahwa pemerintah daerah yang tingkat pertumbuhannya tinggi lebih rentan menghadapi masalah pengendalian internal. Fakta ini dibuktikan dengan penelitian yang telah dilakukan Martani dan Zaelani (2011). Pertumbuhan khususnya dalam hal ekonomi dapat meningkatkan aktivitas bisnis yang terjadi pada daerah tersebut. Peningkatan aktivitas ekonomi juga dapat mengakibatkan angka kecurangan menjadi meningkat. Selain itu, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang lebih besar dalam mengelola daerahnya, terutama terhadap pendapatan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah. Namun, besarnya dana yang dikelola dan luasnya kewenangan yang dimiliki dapat mengakibatkan resiko terjadinya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah, sehingga menyebabkan kelemahan pengendalian internal menjadi tinggi.

Penelitian ini mencoba untuk mengetahui pengaruh ukuran pemerintah daerah, belanja modal, produk domestik regional bruto, dan pendapatan asli daerah terhadap kelemahan SPI pada pemerintah daerah tahun 2013-2015. Penelitian terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya kelemahan SPI pada pemerintah daerah telah banyak juga diteliti oleh peneliti-peneliti terdahulu. Adapun hasil penelitian terdahulu mengenai faktor-faktor yang

mempengaruhi terjadinya kelemahan Sistem Pengendalian Internal pada pemerintah daerah, antara lain:

Penelitian yang dilakukan Kristanto (2009) mengemukakan adanya pengaruh positif antara ukuran pemerintah daerah dengan kelemahan pengendalian internal. Sedangkan penelitian Putri dan Mahmud (2015) mengemukakan bahwa terdapat pengaruh negatif antara ukuran pemerintah daerah dengan kelemahan pengendalian internal. Namun, penelitian Nirmala dan Daljono (2013) juga Nurwati dan Trisnawati (2015) mengemukakan hal lain yaitu tidak adanya pengaruh antara ukuran pemerintah daerah dengan kelemahan pengendalian internal. Pada tahun 2010, Kristanto melakukan penelitian yang mengemukakan bahwa terdapat pengaruh positif antara belanja modal dengan kelemahan sistem pengendalian internal. Sedangkan hasil penelitian Rachmawati dan Handayani (2016) mengemukakan adanya pengaruh negatif signifikan antara belanja modal dengan kelemahan pengendalian internal.

Penelitian yang dilakukan oleh Martani dan Zaelani (2011) mengemukakan bahwa terdapat pengaruh positif dan signifikan antara pertumbuhan ekonomi pemerintah daerah dan pendapatan asli daerah terhadap kelemahan pengendalian internal. Hal tersebut bertentangan dengan penelitian dari Puspitasari (2013) yang mengemukakan bahwa tidak terdapat pengaruh signifikan antara pertumbuhan ekonomi pemerintah daerah dengan kelemahan pengendalian internal. Selain itu, dalam penelitian Asrullani (2016) dan Fauza (2015) mengemukakan hal lain mengenai pendapatan asli daerah yaitu tidak

adanya pengaruh antara pendapatan asli daerah dengan kelemahan pengendalian internal.

Sebagaimana uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa adanya ketidak konsistenan dari hasil penelitian-penelitian terdahulu antara pengaruh ukuran, belanja modal, produk domestik regional bruto, dan pendapatan asli daerah terhadap kelemahan SPI. Untuk itu dibutuhkan bukti empiris baru terkait dengan ketidakkonsistenan hasil-hasil tersebut.

Penelitian ini akan berfokus pada pemerintah daerah kabupaten/ kota yang berada di Pulau Jawa, yang meliputi Banten, D.I. Yogyakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur. Pulau Jawa memiliki kabupaten/ kota kedua terbesar setelah Sumatera dan memiliki opini wajar terbanyak dibanding pulau lainnya. Presentase besarnya permasalahan kelemahan SPI di Pulau Jawa berdasarkan IHPS I tahun 2013 sampai 2015 yaitu lebih dari 20% atau lebih dari 1000 kasus. Kondisi pengendalian internal pada masing-masing pemerintah daerah masih tergolong lemah dan tidak efektif.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka penelitian ini mengambil judul **“Pengaruh Ukuran Pemerintah, Belanja Modal, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Kelemahan Sistem Pengendalian Internal pada Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota yang ada di Pulau Jawa tahun 2013-2015.”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan diatas, maka peneliti mengidentifikasi masalah-masalah yang mempengaruhi kelemahan pengendalian internal yaitu sebagai berikut:

1. Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan (SPIP) telah menjadi salah satu isu yang mendapat perhatian cukup besar dalam beberapa tahun terakhir. Hal ini dikarenakan banyak sekali kasus yang terjadi mengenai kelemahan pengendalian internal.
2. Pemerintah daerah yang bermasalah secara operasi dan fungsi, bukan hanya akan merugikan daerahnya tetapi dapat menyebabkan krisis nasional. Oleh karena itu, peningkatan pengendalian internal menjadi penting untuk dilaksanakan.
3. Adanya kecenderungan kenaikan kelemahan pengendalian internal di Indonesia selama periode penelitian.
4. Pemerintah daerah harus mempunyai sistem pengendalian internal yang memadai terutama dalam mengelola asetnya agar terhindar dari tindak kecurangan.
5. Adanya pengadaan belanja modal menyebabkan maraknya praktik korupsi dalam proses tendernya.
6. Banyak kelemahan sistem pengendalian internal yang terjadi pada organisasi yang sedang mengalami pertumbuhan.
7. Besarnya pendapatan asli daerah dan luasnya kewenangan pemerintah daerah untuk mengelola pendapatan tersebut dapat memicu terjadinya *fraud* atau kecurangan.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah, terlihat beberapa permasalahan yang muncul mengenai kelemahan pengendalian internal pada Pemerintah Daerah. Adapun pembatasan masalah dalam penelitian ini, yaitu :

1. Peneliti menggunakan populasi dan sampel Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang ada di Pulau Jawa.
2. Periode pengamatan selama 3 tahun yaitu tahun 2013-2015.
3. Variabel Independen yang diuji yaitu ukuran, belanja modal, produk domestik regional bruto, dan pendapatan asli daerah, dengan variabel dependen kelemahan pengendalian internal.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah dan pembatasan masalah yang telah disebutkan sebelumnya, maka peneliti dapat merumuskan beberapa permasalahan yang terjadi, yaitu:

1. Apakah pengaruh ukuran pemerintah terhadap kelemahan sistem pengendalian internal pemerintah daerah di Pulau Jawa tahun 2013-2015?
2. Apakah pengaruh belanja modal terhadap kelemahan sistem pengendalian internal pemerintah daerah di Pulau Jawa tahun 2013-2015?
3. Apakah pengaruh produk domestik regional bruto terhadap kelemahan sistem pengendalian internal pemerintah daerah di Pulau Jawa tahun 2013-2015?

4. Apakah pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kelemahan sistem pengendalian internal pemerintah daerah di Pulau Jawa tahun 2013-2015?

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberi kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

- a) Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan wawasan pengetahuan mengenai pengaruh ukuran, belanja modal, produk domestik regional bruto, dan pendapatan asli daerah terhadap kelemahan pengendalian internal, sehingga dapat memberikan gambaran bagi mahasiswa mengenai perkembangan kondisi pemerintah di Indonesia dan fenomena yang muncul didalamnya.
- b) Dapat dijadikan sumber referensi untuk penelitian selanjutnya dan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang memerlukan.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan praktis bagi pemerintah daerah dan masyarakat. Adapun kegunaan praktis yang diharapkan dapat diberikan sebagai berikut:

a) Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bermanfaat bagi pemerintah daerah terhadap peningkatan pengendalian internal serta mampu memaksimalkan potensi yang ada di daerah agar

meningkatkan kemampuan daerah. Selain itu, dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah untuk lebih memperhatikan pengendalian internal dan dapat lebih efektif dalam menciptakan akuntabilitas dan transparansi pada laporan keuangan agar tidak berdampak pada pengendalian internal yang lemah.

b) Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi pembaca tentang pengaruh ukuran, belanja modal, pertumbuhan ekonomi, dan pendapatan asli daerah terhadap kelemahan pengendalian internal pemerintah daerah. Selain itu, diharapkan dapat memberikan masukan yang berarti, referensi tambahan, wawasan, dan sebagai literatur untuk penelitian lebih lanjut mengenai judul ini.

c) Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperdalam pengetahuan dan mempertajam daya pikir ilmiah serta meningkatkan kompetensi keilmuan khususnya mengenai akuntansi publik.