

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengendalian intern dibuat dengan tujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemakaian *asset* dan meningkatkan ketelitian dalam penyusunan laporan keuangan sehingga dapat meningkatkan keandalan informasi dalam laporan keuangan yang akhirnya meningkatkan kepercayaan publik terhadap laporan keuangan tersebut. Pengendalian intern ditujukan untuk semua orang dari setiap jenjang yang ada didalam sebuah organisasi. Oleh karena itu, untuk mencapai pengendalian internal yang memadai diperlukan sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih akuntabel dan transparan .

Reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998 banyak mengakibatkan perubahan di Indonesia, diantaranya adalah perubahan pada sistem pemerintahan. Setelah terjadinya reformasi, sistem pemerintahan yang awalnya bersifat terpusat mulai mengalami desentralisasi (Martani dan Zaelani, 2011). Perubahan sistem pemerintahan tersebut ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Regulasi tersebut menjadi landasan bagi pemberian otonomi daerah yang semakin besar kepada daerah.

Adanya otonomi daerah di dalam pemerintahan Indonesia menimbulkan kebutuhan akan pengawasan atau pengendalian dalam menjalankan otonomi daerah tersebut agar tidak terjadi kecurangan (*fraud*) (Martani dan zaelani, 2011). Kecurangan yang sering terjadi dalam sebuah organisasi baik organisasi sektor publik maupun sektor swasta biasanya disebabkan oleh lemahnya pengendalian internal organisasi tersebut. Berdasarkan KPMG *Fraud Survey* 2014 yang dilakukan di Singapura ditemukan bahwa kombinasi dari lemahnya pengendalian intern menjadi faktor utama (lebih dari setengah dari responden) yang menyebabkan terjadinya kecurangan yaitu sebesar 53% dari total kasus kecurangan yang terjadi. Berdasarkan hasil survey tersebut terlihat bahwa keberadaan dan pelaksanaan dari pengendalian intern sangatlah penting.

Salah satu contoh kecurangan yang terjadi dalam pemerintah daerah di Indonesia adalah kasus Mantan Bupati Klungkung Dr. I Wayan Candra SH (51) yang didakwa melakukan korupsi secara bersama-sama terkait pembebasan tanah untuk pembangunan dermaga dan jalan menuju dermaga Gunaksa Klungkung. Ia juga didakwa mendapatkan gratifikasi serta menyembunyikan atau menyamarkan uang hasil korupsi dengan total kerugian negara mencapai Rp111,02 miliar. (Sumber : Okezone.news, 13 Februari 2015). Anggota Komisi XI DPR Memed Sosiawan mengatakan bahwa korupsi di lembaga negara terjadi akibat lemahnya kontrol internal pemerintah atau mungkin terjadi pembiaran mulai dari awal perencanaan

kegiatan masing-masing kementerian/lembaga (Sumber : Okezone.news, 5 Oktober 2011).

Menurut hasil temuan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) Republik Indonesia pada tahun 2011 menemukan 3.397 kasus kelemahan SPI atas pemeriksaan dimana didalamnya terdiri dari 363 LKPD yang diaudit, tahun 2012 atas 527 laporan keuangan entitas yang diaudit dimana 430 diantaranya adalah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) ditemukan 5.036 kasus kelemahan Sistem Pengendalian Internal (SPI). Sedangkan pada tahun 2013 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan 5.307 kasus kelemahan Sistem Pengendalian Intern dan LKPD yang diperiksa sebanyak 415. Peningkatan temuan kasus kelemahan sistem pengendalian internal ini tentu tidak sesuai dengan tujuan pemerintah yang ingin mewujudkan pemerintahan yang bersih.

Menurut Fama dan Jensen (1983) dikutip dalam Hartono (2013) *Agency Theory* menyatakan bahwa konflik yang terjadi diantara *principal* dan *agent* disebabkan adanya perbedaan informasi yang diperoleh antara *principal* dan *agent*. Perbedaan informasi ini disebut dengan asimetri informasi. Asimetri informasi terjadi ketika adanya distribusi informasi yang tidak sama antara *principal* dan *agent*. Sehingga *agent* atau dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah dapat melakukan kecurangan (*fraud*) dalam pelaporan keuangan Pemerintah Daerah. Untuk mengurangi terjadinya kecurangan tersebut, maka perlu dilaksanakan peningkatan kualitas pengendalian intern pemerintah daerah.

Peningkatan kualitas pengendalian intern di setiap instansi pemerintah menjadi sangat penting dan seharusnya menjadi prioritas utama dalam pelaksanaan perubahan dan pembaharuan manajemen pemerintahan yang sedang dijalankan agar pemerintahan yang bersih dapat diwujudkan. Apabila kualitas pengendalian intern semakin baik, maka keinginan dan kesempatan bagi aparat pemerintahan untuk melakukan penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan (melakukan kecurangan) diyakini akan semakin kecil sehingga integritas pejabat dan pegawai pemerintahan akan semakin meningkat dan pada akhirnya wibawa pemerintahan di mata masyarakat umum akan semakin baik.

Badan Pengawas Keuangan (BPK) sebagai lembaga pemerintah yang bertugas untuk mengawasi dan mengaudit lembaga pemerintahan memiliki tugas untuk mengawasi penerapan sistem pengendalian intern didalam organisasi pemerintahan di Indonesia. Kelemahan pengendalian intern dinilai oleh BPK melalui tiga aspek, yaitu: kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan APBD kelemahan struktur pengendalian intern, dan kelemahan struktur pengendalian intern. Berdasarkan tiga kriteria tersebut, BPK selaku pengawas organisasi sektor publik mampu menilai apakah organisasi pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sudah memiliki dan menjalankan sistem pengendalian intern dengan baik dan benar.

Pengendalian intern memiliki peran yang sangat penting bagi pemerintah daerah. Pemerintah daerah harus mampu menjalankan

pengendalian intern yang baik agar dapat memperoleh keyakinan yang memadai dalam mencapai tujuannya. Pasal 56 ayat 4 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan pemerintah daerah harus didukung oleh sistem pengendalian intern yang memadai. Perkembangan suatu pemerintah daerah membuat setiap pemerintah daerah di Indonesia memiliki karakteristik yang berbeda satu sama lainnya sehingga dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi sistem pengendalian intern didalam pemerintah daerah tersebut. Oleh karena itu, penting untuk mengetahui bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), kompleksitas dan Belanja Modal Pemerintah Daerah terhadap kelemahan pengendalian intern pada pemerintah daerah di Indonesia.

Penelitian-penelitian terdahulu yang meneliti tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kelemahan sistem pengendalian intern banyak dilakukan disektor swasta dan organisasi nirlaba. Misalnya penelitian Doyle et al. (2006), Petrovits, Shakespeare dan Shih (2010), dan Swastia Nurmalita dan Darjono (2013). Di Indonesia, beberapa peneliti telah meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi kelemahan sistem pengendalian internal seperti Kristanto (2009), Martani dan Zaelani (2011), Widya Pratiwi (2012), Larassati, Anggraini, dan Gurendrawaty (2013) dan Hartono, Mahmud dan Utaminingsih (2014).

Salah satu faktor yang mempengaruhi kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah adalah Pendapatan Asli daerah (PAD). Argumen ini

didasarkan atas penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Petrovits, Shakespeare, dan Shih (2010) yang menemukan bahwa sumber pendapatan membuat masalah pengendalian internal meningkat, penelitian Larassati, Anggraini dan Gurendrawaty juga menemukan pengaruh yang signifikan namun negative antara PAD dengan kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah. Sedangkan Hartono (2013) dan Kristanto (2009) dalam penelitiannya tidak menemukan pengaruh PAD terhadap kelemahan pengendalian intern.

Pendapatan Asli Daerah diharapkan bisa membantu keuangan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Pendapatan Asli Daerah tentu saja berbeda-beda untuk setiap daerah, karena kemampuan daerah untuk menghasilkan pendapatan tergantung dari besarnya potensi sumber daya alam yang dimiliki daerah tersebut dan juga besar/kecilnya potensi daerah untuk mengelola sumber daya alam tersebut.

Semakin banyaknya pos pendapatan daerah akan membuat masalah pengendalian intern meningkat. Banyaknya jumlah pendapatan yang diterima oleh daerah secara otomatis akan meningkatkan aktivitas belanja daerah. Apabila belanja daerah yang dilakukan tidak diikuti dengan aturan yang jelas, maka akan rentan terhadap masalah kecurangan. Peningkatan pendapatan yang diterima oleh daerah sebenarnya tidak memiliki jumlah yang terlalu besar akan tetapi intensitasnya yang tinggi membuat jumlahnya besar, seperti pajak daerah dan retribusi daerah.

Kompleksitas juga menjadi salah satu penentu terjadinya kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah. Fakta ini dibuktikan oleh penelitian Doyle et. al (2006), Martani dan Zaelani (2011), Larassati, Anggraini, dan Gurendrawaty (2013) dan Hartono, Mahmud dan Utaminingsih (2014). Sedangkan penelitian Swastia Nirmala dan Daljono menemukan hasil berbeda. Hasil penelitian mereka menyatakan bahwa kompleksitas tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kelemahan pengendalian internal.

Semakin kompleks suatu organisasi dalam menjalankan kegiatannya serta memiliki area kerja yang luas dan tersebar, maka akan semakin sulit bagi organisasi tersebut untuk menjalankan pengendalian internnya. Organisasi tersebut akan menghadapi tantangan yang lebih besar dalam mengimplementasikan atau menerapkan pengendalian intern secara konsisten untuk setiap divisi yang berbeda didalam organisasi tersebut (Restu dan Indriantoro, 2000).

Faktor selanjutnya yang dianggap berpengaruh terhadap pengendalian intern adalah belanja modal. Belanja modal meliputi tanah, peralatan, dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, serta asset dalam bentuk fisik lainnya. Apabila belanja modal yang dilakukan tanpa diikuti dengan aturan yang jelas, maka akan rentan terhadap masalah kecurangan.

Belanja modal digunakan untuk memperoleh aset tetap pemerintah daerah seperti peralatan, infrastruktur, dan aset tetap lainnya. Aset tetap yang dimiliki pemerintah daerah sebagai akibat dari adanya belanja modal

merupakan syarat utama bagi pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat publik. Setiap tahun, pemerintah daerah melakukan pengadaan aset tetap sesuai dengan prioritas anggaran dan pelayanan publik yang memberikan dampak jangka panjang secara finansial.

Dalam penelitiannya, Mauro (1998) berpendapat bahwa korupsi lebih mudah dilakukan pada belanja anggaran yang memudahkan terjadinya suap, *mark-up*, dan membuat tindakan tersebut tidak terdeteksi. Karena itu, semakin tinggi belanja modal suatu pemerintah daerah kemungkinan terjadi korupsi juga semakin tinggi. Oleh sebab itu, semakin tinggi belanja modal suatu pemerintah daerah, maka permasalahan tentang pengendalian intern pun akan meningkat.

Belum banyak penelitian yang menghubungkan belanja modal dengan kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah. Salah satu penelitian yang telah dilakukan mengenai pengaruh belanja modal terhadap kelemahan pengendalian intern adalah penelitian Kristanto (2009) yang menunjukkan bahwa variabel belanja modal berpengaruh negatif terhadap kelemahan pengendalian intern.

Bertolak dari latar belakang dan berbagai permasalahan yang ada terkait kelemahan pengendalian intern yang telah dijelaskan diatas, maka penulis tertarik untuk mengangkat judul penelitian sebagai berikut: **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Kompleksitas dan Belanja Modal terhadap Kelemahan Pengendalian Intern Pemerintah Daerah”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah, yaitu :

1. Kecurangan yang banyak terjadi didalam sebuah organisasi baik organisasi sektor publik maupun sektor swasta sebagian besar disebabkan oleh lemahnya pengendalian internal organisasi.
2. Masih banyaknya penemuan kasus kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Republik Indonesia.
3. Peningkatan pendapatan disuatu daerah biasanya diiringi dengan peningkatan kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah yang bersangkutan.
4. Semakin kompleks suatu pemerintah daerah dalam menjalankan kegiatannya serta memiliki area kerja yang luas akan semakin sulit untuk menjalankan pengendalian internnya.
5. Belanja modal apabila tidak diikuti dengan peraturan yang jelas seringkali dijadikan sarana oleh pemerintah daerah untuk melakukan kecurangan/korupsi.

C. Pembatasan masalah

Dari latar belakang dan identifikasi masalah terlihat banyak sekali faktor-faktor yang mempengaruhi kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah. Karena keterbatasan waktu dan biaya maka penelitian ini dibatasi

hanya pada kabupaten/kota di provinsi Jawa Barat yang laporan keuangan tahun 2011-2013 di audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dimana didalam laporan tersebut terdapat penemuan kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah yang merupakan variabel dependen serta variabel independen menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Kompleksitas dan Belanja Modal.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah?
2. Apakah kompleksitas berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah?
3. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah?

E. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini antara lain :

1. Kegunaan teoritis
 - a) Melalui penelitian ini, peneliti mencoba memberikan bukti empiris tentang pengaruh pendapatan asli daerah, kompleksitas, dan belanja modal terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah.

b) Penelitian ini diharapkan menjadi referensi dan memberikan sumbangan konseptual bagi penelitian sejenis lainnya dalam rangka mengembangkan ilmu pengetahuan untuk perkembangan dan kemajuan dunia pendidikan

2. Kegunaan praktis

a) Dapat digunakan sebagai masukan bagi pemerintah daerah khususnya pemerintah Jawa Barat dalam rangka mengurangi kelemahan pengendalian intern didalam pemerintahannya.

b) Sebagai bahan evaluasi bagi pemerintah daerah khususnya pemerintah Jawa Barat untuk senantiasa meningkatkan kualitas pengendalian internnya untuk mengurangi kecurangan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah.