

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

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.

Selama ini sektor publik tidak luput dari tuduhan sebagai sarang korupsi, kolusi, nepotisme, inefisiensi dan sumber pemborosan negara. Keluhan “birokrat tidak mampu berbisnis” ditujukan untuk mengkritik buruknya kinerja perusahaan-perusahaan sektor publik. Pemerintah sebagai salah satu organisasi sektor publik pun tidak luput dari tuduhan ini. 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 (Prajogo, 2001 dalam Badjuri, 2004). 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. Dalam bahasa akuntansi, akuntabilitas (kemampuan memberikan pertanggungjawaban) merupakan dasar dari pelaporan keuangan (Wilopo, 2001). Pelaporan keuangan pemerintah tersebut memegang peran yang penting agar dapat memenuhi tugas pemerintahan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dalam suatu masyarakat yang demokratis.

Dalam negara demokrasi, pelaporan keuangan yang transparan merupakan sesuatu yang dituntut oleh rakyat kepada pemerintahnya. Sebaliknya, dalam negara demokrasi, pemerintah berkewajiban memberikan laporan keuangan yang transparan kepada rakyat. Pemerintah demokratis harus bertanggung jawab atas integritas, kinerja dan kepengurusan, sehingga pemerintah harus menyediakan informasi yang berguna untuk menaksir akuntabilitas serta membantu dalam pengambilan keputusan ekonomi, sosial dan politik.

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.

Sejak Indonesia memberlakukan otonomi daerah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), maka setiap daerah diberikan kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri, termasuk didalamnya mengenai keuangan daerah. Salah satu syarat yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut adalah tersedianya sumber-sumber pembiayaan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Undang-undang tersebut telah memberikan angin segar pada daerah untuk mengelola keuangan sendiri dengan lebih otonom, karena yang lebih mengerti persoalan daerahnya adalah Pemerintah Daerah itu sendiri.

Seiring dengan meningkatnya pembangunan dibidang ekonomi, maka kebutuhan akan pengelolaan keuangan daerah yang lebih komplit juga semakin besar. Saat ini, pengelolaan keuangan daerah lebih ditekankan pada masalah penyusunan dan pelaksanaan kegiatan transaksi keuangan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan, dan pertanggungjawaban keuangannya.

Berdasarkan data dari IHPS (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester) semester II tahun 2011 BPK terhadap Laporan keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), perkembangan opini terhadap LKPD dalam kurun waktu lima tahun sebagai berikut:

### Tabel 1.1 Perkembangan Opini LKPD

Tabel 4. Perkembangan Opini LKPD Tahun 2006 – 2010

LKPD	OPINI								JUMLAH
	WTP	%	WDP	%	TW	%	TMP	%	
2006	3	1%	327	70%	28	6%	105	23%	463
2007	4	1%	283	60%	59	13%	123	26%	469
2008	13	3%	323	67%	31	6%	118	24%	485
2009	15	3%	330	65%	48	10%	111	22%	504
2010	34	7%	341	66%	26	5%	115	22%	516

Sumber : IHPS semester II tahun 2011

Laporan keuangan pemerintah daerah menunjukkan peningkatan dengan berkurangnya opini *disclaimer* dari tahun ke tahun. Namun, pada tahun 2010 justru terjadi peningkatan jumlah LKPD dengan opini *disclaimer*. Pada tahun 2010 baru sekitar 7% dari LKPD yang mendapat opini WTP. Hal ini mengindikasikan masih banyak yang perlu diperbaiki oleh pemerintah daerah dalam menyajikan laporan keuangan. Hal ini penting karena berpengaruh terhadap pencitraan pemerintah daerah tersebut. Peningkatan kapabilitas pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah sangat penting pula untuk memastikan keberhasilan pembangunan daerah.

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.

Untuk mencapai kinerja keuangan daerah yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, gubernur dan bupati/walikota wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintah. Dalam manajemen pemerintahan modern, sistem pengendalian intern merupakan suatu hal yang mutlak dibangun dan dilaksanakan pada setiap unit organisasi pemerintahan yang tidak terbatas pada tingkat departemen dan lembaga negara saja, melainkan pemerintah secara keseluruhan, termasuk di dalamnya pemerintah daerah. Hal ini bertujuan untuk memberikan keyakinan memadai (*reasonable assurance*) bagi tercapainya efektifitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel dapat tercapai.

Opini *disclaimer* pemerintah daerah berkaitan dengan pengendalian internal yang diterapkan dalam proses penyusunan laporan keuangan. Kelemahan pada proses pengendalian internal menyebabkan tidak tercapainya efektivitas dan efisiensi pelaksanaan kegiatan dan pelaporan keuangan negara yang juga dapat memberikan peluang dan kesempatan pada aparat pemerintah daerah yang tidak bertanggung jawab, hal ini menyebabkan perlunya tindak lanjut untuk

memperbaiki kelemahan dari sistem pengendalian internal yang telah diketahui melalui audit yang dilaksanakan oleh BPK.

Pernyataan BPK mengenai lemahnya pengendalian internal terlihat dari banyaknya jumlah temuan kasus kelemahan SPI, yaitu 1796 kasus dari hasil evaluasi pemeriksaan 158 LKPD. Sebagian besar temuan tersebut dikarenakan lemahnya sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan.

### **Tabel 1.2 Hasil Temuan SPI Pada LKPD**

**Tabel 1.4. Kelompok Temuan Sistem Pengendalian Intern  
atas Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Tahun 2010**

No.	Kelompok Temuan	Jumlah Kasus
<i>Kelemahan Sistem Pengendalian Intern</i>		
1	Kelemahan Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan	805
2	Kelemahan Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja	683
3	Kelemahan Struktur Pengendalian Intern	308
<b>Jumlah</b>		<b>1.796</b>

*Sumber : IHPS semester II tahun 2011*

Pemerintah daerah provinsi sebagai wilayah administrasi yang membawahi pemerintah kabupaten dan kota, memiliki kewenangan untuk berkoordinasi dan melakukan pengawasan serta pengendalian terhadap pemerintah kabupaten dan kota. Karena itulah, pemerintah daerah provinsi memegang peranan dalam implementasi pengendalian internal di kabupaten dan kota. Dengan kata lain, pengendalian internal pada provinsi akan mempengaruhi pengendalian internal pada kabupaten dan kota.

Masing-masing pemerintah daerah memiliki karakteristik dan ciri yang berbeda-beda, seperti ukuran pemerintahan, tingkat pertumbuhan dan kompleksitas. Hal ini memungkinkan terjadinya perbedaan dalam implementasi pengendalian internal di setiap daerah. Karena itulah, menarik untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pengendalian internal pemerintah daerah.

Martani (2011) menyatakan bahwa secara intuitif, organisasi yang besar memiliki prosedur pelaporan keuangan yang baku dan memiliki cukup sumber daya manusia untuk pembagian tanggung jawab sehingga lebih teratur. Organisasi yang besar juga memiliki sumber daya ekonomi yang lebih banyak untuk melakukan implementasi sistem pengendalian intern seperti melakukan *training* dan konsultasi sistem pengendalian intern.

Pertumbuhan yang cepat dari sebuah organisasi menyebabkan banyak terjadi perubahan. Berbagai perubahan tersebut menuntut penyesuaian dari pengendalian intern yang dimiliki. Hal tersebut tentu membutuhkan waktu untuk mengimplementasikan prosedur yang baru dan memungkinkan terjadinya masalah-masalah pengendalian intern dalam organisasi. Semakin kompleks suatu organisasi dalam menjalankan kegiatan dan memiliki area kerja yang tersebar akan semakin sulit pengendalian intern dijalankan.

Berdasarkan uraian tersebut, faktor-faktor seperti ukuran, pertumbuhan dan kompleksitas organisasi memiliki hubungan dengan pengendalian internal. Karena itulah, Penelitian ini akan menguji apakah terdapat pengaruh antara faktor-faktor tersebut dengan pengendalian internal pada pemerintah daerah

provinsi. Sehingga dengan adanya penelitian ini dapat diketahui bagaimana Pengaruh Ukuran Pemerintahan, Pertumbuhan dan Kompleksitas Terhadap Pengendalian Intern Pemerintah Daerah Provinsi pada periode 2009-2010.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka peneliti merumuskan masalah dalam penelitian kali ini sebagai berikut:

- a. Apakah ukuran pemerintahan berpengaruh secara parsial terhadap kelemahan pengendalian internal pemerintah daerah?
- b. Apakah pertumbuhan berpengaruh secara parsial terhadap kelemahan pengendalian internal pemerintah daerah?
- c. Apakah Jumlah Penduduk berpengaruh secara parsial terhadap kelemahan pengendalian internal pemerintah daerah?
- d. Apakah PAD berpengaruh secara parsial terhadap kelemahan pengendalian internal pemerintah daerah?
- e. Apakah ukuran pemerintahan, pertumbuhan, Jumlah Penduduk dan PAD berpengaruh secara simultan terhadap kelemahan pengendalian internal pemerintah daerah?

Perumusan masalah tersebut kemudian akan dibagi dalam beberapa hipotesis.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini memiliki beberapa tujuan, diantaranya:



1. Mendapatkan bukti empiris dalam menganalisis dan menjelaskan pengaruh ukuran pemerintahan, pertumbuhan dan kompleksitas terhadap pengendalian internal pemerintah daerah.
2. Menganalisis dan menjelaskan seberapa besar pengaruh dari ukuran pemerintahan, pertumbuhan dan kompleksitas terhadap pengendalian internal pemerintah daerah.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini bermanfaat bagi peneliti, bagi para mahasiswa dan bagi masyarakat pada umumnya.

Penelitian ini bermanfaat bagi peneliti:

1. Sebagai sarana untuk menambah wawasan peneliti dalam bidang akuntansi pemerintahan.
2. Sebagai salah satu pedoman bagi peneliti dalam meneliti permasalahan serupa dikemudian hari.

Penelitian ini bermanfaat bagi mahasiswa lain :

1. Sebagai salah satu landasan untuk melakukan penelitian serupa.
2. Sebagai referensi dalam mempelajari bidang akuntansi pemerintahan.

Penelitian ini bermanfaat bagi masyarakat :

1. Melengkapi temuan-temuan empiris dan dapat bermanfaat bagi pengembangan teori untuk bidang ilmu akuntansi, khususnya akuntansi pemerintahan.
2. Dijadikan pengayaan bagi bidang akuntansi pemerintahan