

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Desentralisasi fiskal memiliki harapan bahwa pemerintah daerah mampu melaksanakan kegiatan pemerintahan pada tingkat daerah secara transparan dan akuntabilitas, serta dapat meningkatkan pengendalian dan pengawasan pada kinerja pemerintah daerah sehingga dapat mengurangi kecurangan dan penyimpangan yang terjadi (Rachmawati & Handayani, 2016). Kondisi demikian dikenal pula dengan istilah otonomi daerah. Pada era otonomi seperti sekarang, setiap daerah dituntut memiliki kemandirian dalam berbagai bidang, seperti dalam hal pendanaan dan pelaksanaan pembangunan pada daerah yang bersangkutan (Habibi, 2015).

Peran pemerintah daerah dalam melaksanakan salah satu fungsinya dalam pengawasan keuangan daerah pada kenyataannya belum terlaksana dengan baik. Buktinya masih terdapat beberapa kasus penyalahgunaan anggaran di daerah, seperti kasus yang baru terjadi pada Gubernur Jambi, yaitu Zumi Zola yang telah ditetapkan sebagai tersangka kasus gratifikasi. Kemudian KPK juga menangkap Bupati Bandung Barat, yaitu Abubakar yang telah ditetapkan sebagai tersangka pemberian suap (Gerintya, 2018). Lebih lanjut diterangkan bahwa dari tahun 2005 hingga tahun 2018 ini, total terdapat 56 kepala daerah yang telah ditetapkan sebagai tersangka yang telah melakukan tindak pidana korupsi (Gerintya, 2018).

Berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melalui Iktisar Hasil Pemeriksaan Semester 1 Tahun 2018, diketahui bahwa

permasalahan mengenai korupsi merupakan salah satu bentuk dari permasalahan ketidakpatuhan pemerintah daerah terhadap ketentuan perundang-undangan. Lebih lanjut dijelaskan dalam hasil pemeriksaan BPK tersebut, pada tahun 2017, terdapat 2.903 permasalahan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang kemudian mengakibatkan kerugian dengan total Rp 1,54 triliun pada 527 pemerintah daerah.

KPK mengungkapkan, dari hasil temuan kasus korupsi yang terjadi pada setiap kepala daerah yang berhasil ditangkap oleh KPK, terdapat sembilan titik rawan korupsi dalam lingkungan kerja pemerintahan daerah. Sembilan titik yang dimaksud oleh KPK ialah pada perencanaan APBD; penganggaran APBD; pelaksanaan APBD; perizinan; pembahasan dan pengesahan regulasi; pengelolaan pendapatan daerah; rekrutmen, promosi, mutasi, dan rotasi; pelayanan publik; dan proses penegakan hukum (Maryati, 2018). Apabila memperhatikan sembilan titik rawan dan kasus korupsi yang terjadi pada kepala daerah atau pada lingkungan pemerintahan daerah, kondisi demikian terjadi dikarenakan adanya kelemahan pada sistem pengendalian intern.

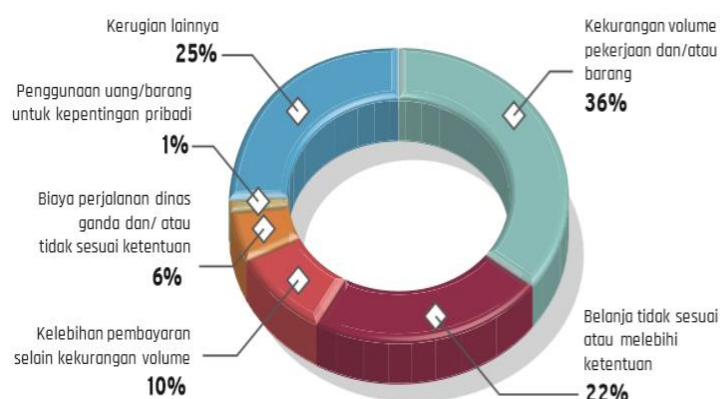
Pada dasarnya setiap pemerintahan daerah memiliki kewajiban untuk melaporkan segala bentuk upaya yang telah dilakukan serta hasil yang telah dicapai dalam pelaksanaan kegiatan secara sistematis dan terstruktur pada sebuah periode pelaporan untuk kepentingan akuntabilitas, manajemen, transparansi, dan evaluasi kinerja dari pemerintah daerah yang bersangkutan. Hal ini bertujuan sebagai upaya untuk pencapaian visi, misi dan tujuan serta tanggung jawab kegiatan instansi pemerintah (Rahmiyatun et al., 2018).

Lebih lanjut dijelaskan oleh Rahmiyatun et al. (2018) bahwa untuk dapat memenuhi keadaan yang terus berubah, perlu dilakukan pemantauan secara berkelanjutan terhadap sistem pengendalian. Esensi penggunaan pengendalian intern sendiri dilandasi karena adanya perbedaan kepemilikan informasi antara *principal*, yaitu publik atau masyarakat dengan *agent*, yaitu pemerintah daerah, dimana pemerintah daerah memiliki informasi yang lebih baik dari public sehingga memiliki kecenderungan untuk melakukan kecurangan yang ditunjukkan dalam bentuk ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

Permasalahan mengenai ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang dapat menyebabkan kerugian atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang ditemukan oleh BPK pada pemerintahan tingkat daerah tahun 2017 ditunjukkan melalui Gambar 1.1 berikut.

Gambar 1.1

Komposisi Permasalahan Ketidakpatuhan terhadap Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang menyebabkan kerugian pada LKPD tahun 2017

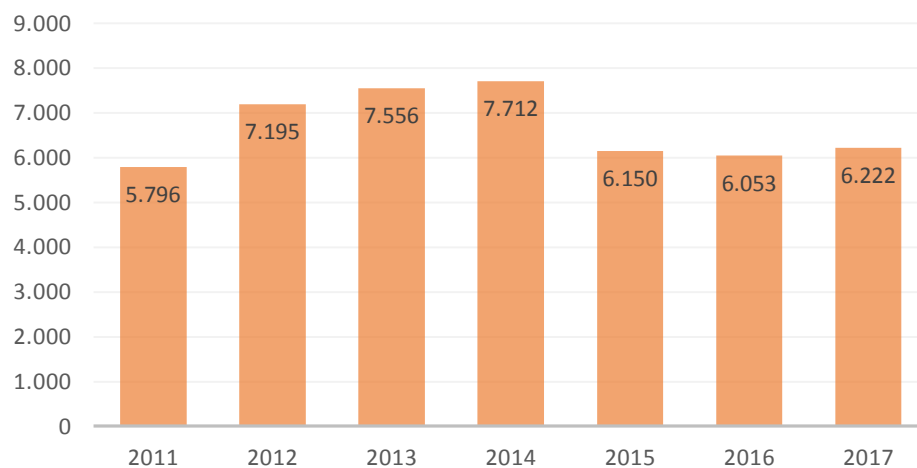


Sumber: Iktisar Hasil Pemeriksaan Semester 1 Tahun 2018

Berdasarkan informasi pada Gambar 1.1, diketahui bahwa permasalahan yang menyebabkan kerugian terbesar terhadap LKPD tahun 2017 ialah berkaitan dengan kekurangan volume pekerjaan dan atau barang dengan persentase 36% atau terdapat 778 permasalahan pada seluruh Pemerintah Daerah di Indonesia dengan nilai kerugian mencapai Rp 547,96 miliar. Permasalahan mengenai kekurangan volume pekerjaan identik dengan permasalahan seputar terjadinya penyelewengan pada setiap proyek pembangunan infrastruktur daerah (BPK, 2018).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 Tahun 2008 SPIP merupakan proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus-menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, serta ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Bagi entitas pemerintah SPIP merupakan sistem pengendalian intern yang dapat dilaksanakan secara menyeluruh baik bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang digunakan sebagai alat untuk memantau dan memberi keyakinan bahwa tujuan yang telah ditetapkan pemerintah dapat tercapai.

Kelemahan mengenai sistem pengendalian intern pada lingkungan pemerintah daerah yang telah ditemukan oleh BPK sepanjang periode 2011 hingga 2017 ditunjukkan sebagai berikut.

Gambar 1.2**Jumlah Kasus Kelemahan Pengendalian Intern di Lingkungan Pemerintah****Daerah temuan BPK pada tahun 2011 hingga 2017**

Sumber: Iktisar Hasil Pemeriksaan Semester 1 Tahun 2018

Berdasarkan informasi pada Gambar 1.2, dapat dijelaskan bahwa jumlah kasus kelemahan sistem pengendalian intern di lingkungan Pemerintah Daerah dari tahun 2011 hingga 2017 menunjukkan tren yang fluktuatif. Pada tiga tahun terakhir, kasus kelemahan sistem pengendalian intern di lingkungan Pemerintah Daerah mengalami fluktuatif, namun dengan jumlah kasus yang relatif mirip yaitu sejumlah 6.000an kasus. Informasi yang terdapat pada Gambar 1.2 menjelaskan bahwa pada lingkungan pemerintah daerah benar menunjukkan kelemahan sistem pengendalian intern yang cukup tinggi. Komposisi mengenai kelemahan sistem pengendalian intern pada lingkungan pemerintah daerah dalam tiga tahun terakhir ditunjukkan melalui Gambar 1.3 berikut.

Gambar 1.3
Komposisi Kasus Kelemahan Pengendalian Intern di Lingkungan
Pemerintah Daerah temuan BPK pada tahun 2015 hingga 2017



Sumber: Iktisar Hasil Pemeriksaan Semester 1 Tahun 2018

Pada Gambar 1.3, menerangkan bahwa komposisi dari kelemahan sistem pengendalian intern yang terjadi pada lingkungan pemerintah daerah periode 2015 hingga 2017, terdiri tiga pokok permasalahan, yaitu permasalahan pada sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, permasalahan pada sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, kemudian permasalahan pada struktur pengendalian intern. Dari tiga pokok permasalahan, Gambar 1.2 menerangkan bahwa permasalahan pada sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja mengalami peningkatan secara konsisten dari tahun 2015 hingga 2017, yaitu dari 2450 kasus pada tahun 2015 meningkat menjadi 2887 kasus pada tahun 2017. Kondisi menerangkan bahwa pelaksanaan kegiatan pemerintah daerah perlu segera dilakukan perbaikan agar dapat dilaksanakan secara transparan dan akuntabilitas sehingga menimbulkan

efektivitas dan efisiensi pada pengelolaan keuangan daerah belum dapat tercapai dengan optimal.

Diduga terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kelemahan pengendalian intern dimana salah satunya adalah pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi merupakan sebuah ukuran yang menggambarkan perekonomian sebuah wilayah dalam periode tertentu. Pertumbuhan ekonomi pada sebuah wilayah dapat diukur menggunakan nilai PDRB yang merupakan jumlah nilai tambah yang timbul dari seluruh sektor perekonomian dalam sebuah wilayah (Arifin, 2009:92). Semakin tinggi nilai PDRB pada sebuah wilayah, menunjukkan peningkatan pada aktivitas ekonomi yang dilakukan pada wilayah yang bersangkutan, sehingga jumlah barang dan jasa yang diproduksi mengalami peningkatan. Kondisi demikian dapat menimbulkan kurangnya rasa kepercayaan masyarakat dan rasa kurangnya pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pengendalian intern, sehingga meningkatkan kelemahan pengendalian intern. Penjelasan berikut didukung dengan penelitian Rachmawati & Handayani (2016) yang menjelaskan bahwa pertumbuhan ekonomi memiliki pengaruh yang positif terhadap kelemahan pengendalian intern. Hal serupa juga diungkapkan oleh Iqbal (2017) bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh signifikan terhadap kelemahan pengendalian intern pada pemerintahan dimana saat terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi juga akan meningkatkan kelemahan pengendalian intern. Sebaliknya, menurut Fauza (2015) dalam pengendalian intern yang telah diterapkan dalam sebuah pemerintah provinsi tidak berarti bahwa penyelewengan dan kesalahan tidak akan terjadi. Hal ini dikarenakan terdapat keterbatasan yang juga mendorong terjadinya kelemahan pengendalian intern

Faktor berikutnya yang menjadi titik fokus dalam kelemahan pengendalian intern adalah ukuran pemerintah (*size*) yang menjelaskan mengenai besarnya jumlah total aset yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mendukung aktivitas operasional. Namun dapat menimbulkan *asymmetric information*, dimana pemerintah sebagai pengelola menguasai informasi mengenai aset pemerintah daerah dan masyarakat tidak mengetahui informasi apapun sehingga dapat memberikan dampak pada proses pengendalian intern pemerintah. Hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Iqbal (2017) menunjukkan bahwa ukuran pemerintahan berpengaruh signifikan terhadap pengendalian intern. Total aset sangat erat kaitannya dengan pengadaan barang dimana semakin banyak total aset yang dimiliki suatu daerah maka menjadi sangat rawan terjadi kecurangan yang dapat merugikan pemerintah. Hasil yang sama juga ditunjukkan oleh hasil penelitian Putri & Makhmud (2015) yang menjelaskan bahwa ukuran pemerintahan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kelemahan pengendalian intern. Bertentangan dengan penelitian sebelumnya, Rachmawati & Handayani (2016) menjelaskan bahwa perubahan peningkatan maupun penurunan ukuran pemerintah daerah tidak akan mempengaruhi banyaknya kasus kelemahan pengendalian intern yang terjadi. Kelemahan pengendalian intern juga berkaitan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan pendapatan yang diperoleh daerah dari pajak daerah, retribusi daerah, dll. PAD yang tinggi akan dapat meningkatkan kelemahan pengendalian intern dikarenakan adanya preferensi yang berbeda antara pihak eksekutif dengan pihak legislatif dalam pengalokasian PAD kedalam belanja. Aini (2017) menjelaskan bahwa PAD berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kelemahan pengendalian intern. Hasil yang sama juga dijelaskan oleh Iqbal (2017), dimana PAD berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern. Hasil berbeda

dijelaskan oleh Fauza (2015), peningkatan pendapatan asli daerah tidak mempengaruhi terhadap kelemahan pengendalian intern. Putri & Mahmud (2015) juga menerangkan bahwa nilai PAD yang tinggi bukan berarti memiliki tingkat penyelewengan pengendalian intern yang lebih besar.

Selanjutnya kompleksitas yang merupakan kondisi berbeda-beda yang terdapat dalam sebuah pemerintahan daerah, yang dapat memicu terjadi konflik dalam proses pencapaian sebuah tujuan. Semakin kompleks sebuah pemerintah daerah dalam menjalankan kegiatan dan memiliki area kerja yang tersebar akan semakin sulit pengendalian intern untuk dijalankan. Aini (2017) menunjukkan bahwa kompleksitas memberikan pengaruh signifikan positif terhadap kelemahan pengendalian intern yang menjelaskan bahwa peningkatan kompleksitas akan semakin menyebabkan pengendalian intern tidak dapat dilakukan dengan optimal. Hasil yang berbeda dilakukan oleh Rachmawati & Handayani (2016) yang menjelaskan bahwa kompleksitas tidak berpengaruh signifikan terhadap kelemahan pengendalian intern. Hasil yang sama juga dijelaskan oleh Sari (2018) yang menjelaskan bahwa perubahan peningkatan atau penurunan kompleksitas tidak akan mempengaruhi jumlah kasus kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah.

Faktor terakhir yang diduga mempengaruhi kelemahan pengendalian intern dalam penelitian ini adalah belanja modal yang merupakan pengeluaran negara yang dilakukan untuk kegiatan operasional dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan tujuan akhir pencapaian kesejahteraan masyarakat yang lebih baik (Iqbal, 2017). Rachmawati & Handayani (2016) menjelaskan bahwa terdapat pengaruh yang negatif antara belanja modal dengan kelemahan pengendalian intern dimana peningkatan belanja modal yang dilakukan oleh pemerintah akan dapat meningkatkan efisiensi pelaksanaan pengendalian intern. Hasil yang sama juga dijelaskan dalam

penelitian Sari (2018) bahwa peningkatan pada alokasi jumlah anggaran belanja modal akan dapat mengurangi jumlah kasus kelemahan pengendalian intern pada pemerintah daerah. Berbeda dengan hasil penelitian Aini (2017) yang menjelaskan bahwa belanja modal tidak berpengaruh signifikan terhadap pengendalian intern.

Dengan hasil yang tidak konsisten dari penelitian-penelitian yang diteliti oleh peneliti sebelumnya, maka peneliti tertarik untuk menguji kembali faktor-faktor yang diduga mempengaruhi kelemahan pengendalian intern dengan variabel pertumbuhan ekonomi, belanja modal, ukuran pemerintah daerah, PAD, dan kompleksitas daerah terhadap kelemahan pengendalian intern namun dengan objek penelitian yang berbeda, yaitu pada lingkungan pemerintah provinsi di Indonesia dengan periode penelitian 2015 hingga 2017. Penelitian ini dilakukan sepanjang periode 2015 hingga 2017 dikarenakan pada periode tersebut, temuan atas kelemahan pengendalian intern di pemerintahan provinsi di Indonesia cukup besar yaitu mencapai 6000 kasus, yang artinya bahwa pengendalian intern pada periode tersebut masih memiliki banyak kelemahan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dijelaskan, maka rumusan masalah penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian Intern?
2. Apakah *size* berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern?
3. Apakah PAD berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern?
4. Apakah kompleksitas berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern?

5. Apakah belanja modal berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern?

1.3 Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah tersebut, maka tujuan dari adanya penelitian ini dapat diterangkan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern.
2. Untuk mengetahui apakah size berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern.
3. Untuk mengetahui apakah PAD berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern.
4. Untuk mengetahui apakah kompleksitas berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern.
5. Untuk mengetahui belanja modal berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian intern.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari adanya penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dan masukan yang bermanfaat terkait dengan kelemahan pengendalian intern dalam laporan keuangan pemerintah daerah.

2. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan dan wawasan tentang kelemahan pengendalian intern dalam laporan keuangan pemerintah daerah.

3. Bagi Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini memberikan gambaran mengenai kelemahan pengendalian intern dalam laporan keuangan pemerintah daerah serta penelitian ini dapat dijadikan referensi penelitian selanjutnya.