

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Era otonomi, mengakibatkan terjadinya sebuah pergeseran kewenangan dan pertanggung jawaban dalam pengelolaan alokasi sumber daya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Otonomi daerah memberikan porsi kewenangan yang besar kepada pemerintah daerah untuk dapat mengelola keuangan daerahnya. Otonomi daerah di Indonesia dipicu oleh munculnya krisis moneter dan transisi politik sejak 1 Januari 2001.

Otonomi daerah merupakan suatu era dimana kewenangan dan pertanggung jawaban tentang pengalokasian dan pemerataan sumber daya yang pada mulanya dipegang oleh pemerintah pusat menjadi hak dan kewajiban yang diberikan kepada pemerintah daerah masing masing, hal ini bertujuan untuk pemerataan pembangunan ekonomi maupun kesejahteraan rakyat daerah. Karena yang mengetahui persis suatu permasalahan daerah tersebut adalah daerah itu sendiri.

Untuk mewujudkan cita cita tersebut maka dibentuklah peraturan perundang undangan yang menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan otonomi tersebut, diantaranya adalah UU No. 25 tahun 1999, UU No. 22 tahun 1999, UU No. 33 tahun 2004 (UU No. 32/2004). Yang perinciannya sebagai berikut : Republik Indonesia menerapkan otonomi daerah yang didasarkan pada UU No. 22 tahun 1999 tentang “Pemerintah Daerah” dan UU No. 25 tahun 1999 tentang “Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah”. Undang-Undang No. 32

Tahun 2004 (UU No. 32/2004) tentang Pemerintah Daerah yang menegaskan bahwa pemda memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi. Sebagai dampak tersebut, peran Pemda dalam penyediaan layanan publik dan pencapaian tujuan pembangunan nasional menjadi semakin besar. Oleh sebab itu, untuk mengukur kemajuan yang dicapai Pemda dibutuhkan adanya sistem pengendalian, evaluasi dan pengukuran kinerja yang sistematis.

Peraturan perundang undangan diatas adalah sebagai salah satu landasan dasar untuk pelaksanaan otonomi daerah, Sehingga tujuan dari otonomi itu sendiri dapat tercapai dengan baik. Namun tentu masih perlu adanya banyak kajian dan penelitian guna menyempurnakan undang undang otonomi daerah, Karna sampai saat ini pelaksanaan otonomi daerah belum bisa berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan, Hal ini dilihat dari masih banyaknya pembangunan yang belum merata, Angka kecurangan yang terjadi dibeberapa daerah, dan lain sebagainya.

Berbagai penelitian yang telah dilakukan menghasilkan berbagai macam pendapat tentang otonomi daerah, Baik itu dari sisi kesuksesan pelaksanaan daerah, penghambat suatu pelaksanaan daerah sampai berbagai kecurangan yang terjadi pada otonomi daerah, Menurut Halim (2001), suatu daerah dikatakan mampu melaksanakan otonomi ketika memiliki beberapa ciri sebagai berikut (1) Daerah yang mampu dalam segi keuangan, artinya daerah tersebut mampu mengeksploitasi atau menggali sumber sumber pendapatan yang bisa dihasilkan di daerah sehingga daerah tersebut akan memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan

keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan; (2) Meminimalisir bentuk ketergantungan bantuan dari pemerintah pusat, Oleh karena itu PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dari penelitian halim tersebut dapat disimpulkan bahwa suatu daerah dikatakan mampu dalam melaksanakan otonomi apabila daerah tersebut mampu mengelola keuangan, Mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, Perlunya sumber daya manusia yang memiliki kemampuan yang mumpuni dalam setiap bidang guna mengaplikasikan tuntutan tercapainya tujuan otonomi daerah. Untuk itu dalam setiap daerah harus mempersiapkan SDM yang memiliki kemampuan dalam setiap bidang guna mewujudkan cita cita otonomi yang baik.

Tujuan utama pelaksanaan otonomi daerah adalah agar setiap daerah mampu memberdayakan daerahnya, Dalam hal ini, pemerintah daerah dituntut untuk melakukan pemerataan pembangunan daerah serta meningkatkan kesejahteraan rakyat, Yang demikian ini dimaksudkan karena yang tau persis keadaan daerahnya adalah pemerintah daerah itu sendiri. Dengan demikian tujuan pembangunan nasional dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat dapat tercapai. Tercapainya pembangunan tersebut mengindikasikan bahwa pelaksanaan otonomi dari suatu daerah tersebut bisa berjalan dengan baik, Salah satu cara dalam mencapai tujuan tersebut adalah dengan mewujudkan prinsip *good governance* yang diterapkan melalui transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah baik bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Transparansi dan akuntabilitas dapat dilihat dari penyajian laporan pertanggung jawaban berupa

laporan keuangan yang disajikan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Agustina dan Riharjo, 2016).

Dalam pelaksanaan otonomi daerah dibutuhkan adanya evaluasi terhadap kinerja pelaksanaan pemerintahan, Evaluasi dibutuhkan untuk pengawasan serta peningkatan kinerja pemerintah daerah dalam melaksanakan pemerintahannya, Salah satu evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah berupa Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD), Hal ini Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2008 (PP No. 6/2008) tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Perlunya diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 73 Tahun 2009 (Permendagri No. 73/2009) tentang Tata Cara Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Untuk melengkapi PP No. 6/2008. EKPPD menggunakan LPPD sebagai sumber informasi utama hal ini sesuai dengan apa yang disebutkan dalam Pasal 5 Permendagri No. 73/2009. Laporan Penilaian dan pemingkatan capaian kinerja pemerintahan daerah dengan menggunakan sistem pengukuran dan indikator kinerja kunci sebagai pembanding antar daerah pada tingkat provinsi maupun nasional tersebut merupakan hasil dari EKPPD.

Evaluasi kinerja pemerintah daerah sangat perlu guna menunjang peningkatan perbaikan serta pengawasan terhadap kinerja pemerintahan, Kinerja yang baik akan mewujudkan pelaksanaan otonomi yang baik pula sehingga akan tercapai tujuan dari otonomi itu sendiri, juga sebagai pengawasan terhadap berbagai hambatan dan kecurangan yang mungkin dapat terjadi, Karena kewenangan dan kekuasaan pemerintah daerah dalam mengelola sumber dayanya

sendiri memberikan peluang munculnya berbagai kecurangan terhadap pengelolaan keuangan dan berbagai tindak kejahatan kekuasaan wewenang yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Selain itu, Dalam mewujudkan pengelolaan keuangan yang baik, transparan dan akuntabel dibutuhkan suatu undang undang yang mengatur dalam pengelolaan keuangan tersebut sebagai dasar hukum dan pedoman dalam pengelolaan, Maka sudah seharusnya dirancang sebuah undang-undang di bidang keuangan Negara yang membawa implikasi perlunya sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih akuntabel dan transparan. Hal ini baru dapat dicapai jika seluruh tingkat pimpinan menyelenggarakan kegiatan pengendalian atas keseluruhan kegiatan di instansi masing-masing. Untuk itu dibutuhkan suatu sistem yang dapat memberi keyakinan memadai bahwa penyelenggaraan kegiatan pada suatu instansi pemerintah agar dapat mencapai tujuannya secara efisien dan efektif, melaporkan pengelolaan keuangan negara secara handal, mengamankan aset negara, dan mendorong ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sistem ini dikenal dengan Sistem Pengendalian Intern (Nella, 2015).

Pengelolaan keuangan yang baik transparan dan akuntabel merupakan salah satu faktor penting dalam mewujudkan suatu otonomi yang baik, Sebab salah satu yang paling penting dalam suatu organisasi itu sendiri adalah pengelolaan keuangan, banyaknya kasus kecurangan yang terjadi serta terhambatnya pelaksanaan pemerintahan yang baik disebabkan oleh kebocoran dan ketidak becusan suatu instansi dalam mengelola keuangannya sehingga proses

kinerja suatu instansi tersebut akan terhambat dan tidak bisa berjalan sesuai dengan apa yang di cita citakan.

Menurut *Committee of Sponsoring Organization COSO* (2012), pengendalian internal merupakan sistem, struktur atau proses yang diimplementasikan oleh dewan komisaris, manajemen dan karyawan dalam perusahaan yang bertujuan untuk menyediakan jaminan yang memadai bahwa tujuan pengendalian tersebut dapat dicapai, yaitu meliputi efektifitas dan efisiensi operasi, keandalan pelaporan keuangan, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

Untuk mewujudkan pelaksanaan yang baik dalam suatu instansi dibutuhkan adanya suatu pengendalian intern, baik buruknya suatu instansi dalam melaksanakan kinerjanya bisa diukur dengan baik buruknya pengendalian yang diterapkan. Sebab pengendalian intern yang baik akan mewujudkan kinerja yang kondusif yang bisa meminimalisir berbagai tingkat kecurangan dan menyebabkan efisiensi serta suasana kerja yang baik pula.

Pengendalian internal telah menjadi isu yang begitu penting dalam tata kelola keuangan perusahaan maupun tata kelola Negara termasuk di Indonesia. Menurut *KPMG Fraud Survey 2006* bahwa kelemahan pada suatu pelaksanaan pengendalian internal menjadi faktor utama yang menyebabkan terjadinya suatu kecurangan yaitu sebesar 33% dari total kasus kecurangan yang terjadi. Faktor kedua adalah diabaikannya atau tidak dilaksanakannya sistem pengendalian intern yang telah ada sebesar 24%. Dari kedua faktor tersebut dapat terlihat bahwa

keberadaan dan pelaksanaan suatu pengendalian intern sangat penting (Martani dan Zaelani, 2011).

Hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), pada tahun 2014 atas Hasil Pemeriksaan mengungkap sebanyak 10.996 kasus kelemahan sistem pengendalian internal (SPI) dan kepatuhan terhadap perundang-undangan senilai Rp13,96 triliun. Dari total temuan tersebut sebanyak 3.452 kasus senilai Rp9,24 triliun merupakan temuan yang berdampak finansial dan mengakibatkan kerugian, potensi kerugian, serta kekurangan penerimaan Negara (Akbar, dalam www.viva.co.id, diakses September 2016). Jumlah berbagai kasus terkait kelemahan pengendalian intern yang telah ditemukan tentu tidak sejalan dengan tekad, cita cita dan tujuan dari pemerintah yang memiliki keinginan untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih transparan dan akuntabel. Kelemahan yang terdapat pada sistem pengendalian intern pemerintah daerah diduga merupakan salah satu faktor yang menyebabkan menurunnya kualitas laporan keuangan pemerintah daerah (Nella, 2014). Berbagai kelemahan pengendalian yang terjadi memberikan dampak yang buruk bagi pengelolaan laporan keuangan pemerintah, Untuk itu perlu adanya evaluasi terhadap kelemahan pengelolaan tersebut untuk meningkatkan pengendalian intern yang baik guna meningkatkan kinerja dan terciptanya pelaporan keuangan yang transparan akuntabel dan berkualitas.

Agency Theory dapat diacu dalam menjelaskan tingkat kelemahan pengendalian internal yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Konflik antara *principal* dan *agent* yang telah dinyatakan oleh *agency theory* disebabkan dari

adanya suatu perbedaan informasi antara *principal* dan *agent*. Keadaan asimetri informasi terjadi ketika terdapat adanya suatu distribusi informasi yang tidak sama antara *principal* dan *agent* (Hartono, dkk, 2014), sehingga terjadi kecurangan (*fraud*) dalam pelaporan keuangan Pemerintah Daerah yang dilakukan oleh *agent* atau Pemerintah Daerah. Untuk mengurangi dan meminimalisir terjadinya berbagai kecurangan yang mungkin akan terjadi maka perlu dilaksanakannya sebuah pengendalian intern pada Pemerintah Daerah yang baik dan benar. Beberapa penelitian sebelumnya telah mengidentifikasi adanya beberapa variabel yang mempengaruhi kelemahan pengendalian internal. Penelitian yang dilakukan oleh Martani dan Zaelani (2011) menguji mengenai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap lemahnya Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang mana diantaranya terdapat pertumbuhan daerah, ukuran daerah, PAD, serta distrik dan populasi daerah. Lain lagi dengan penelitian yang dilakukan oleh Hartono dkk (2014) yaitu menguji tentang faktor yang mempengaruhi kelemahan pengendalian internal yang diantaranya adalah : Pertumbuhan pemda, ukuran pemda, PAD dan kompleksitas daerah. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Agustina dan Riharjo (2016) menggunakan faktor Lingkungan Pengendalian, Penilaian Risiko, Aktivitas Pengendalian, Informasi dan Komunikasi sebagai prediktor Kelemahan Pengendalian Intern. Beda lagi penelitian yang dilakukan oleh Fauza (2014), Penelitian ini menguji tentang faktor Pertumbuhan Ekonomi, Ukuran (*Size*) Pemerintah daerah, Pendapatan Asli Daerah, dan kompleksitas daerah terhadap kelemahan sistem pengendalian internal.

Tabel 1.1
Research gap

Variabel	Martani dan Zaelani(2011)	Hartono dkk (2014)	Fauza (2015)	Keterangan
Pertumbuhan	Sig (+)	Sig (-)	Tidak sig	Belum konsisten
<i>Size</i>	Sig (-)	Sig (-)	Tidak sig	Belum konsisten
PAD	Tidak Sig	Tidak Sig	Tidak Sig	Konsisten Tidak Sig
Kompleksitas	-	Sig (+)		

Pertumbuhan cepat yang terjadi pada suatu pemerintahan daerah menyebabkan terjadinya banyak perubahan pada daerah tersebut. Perubahan yang terjadi tersebut khususnya dalam hal ekonomi sehingga secara otomatis hal ini akan mengakibatkan berbagai peningkatan aktivitas bisnis yang terjadi dalam daerah pemerintahan tersebut. Pertumbuhan ekonomi yang terjadi pada daerah akan berpengaruh terhadap sistem pengendalian intern pada suatu pemerintahan daerah, dari beberapa penelitian terdahulu dapat diketahui bahwasannya menurut hasil penelitian dari penelitian Hartono dkk (2014). Pendapat mereka adalah pertumbuhan daerah berpengaruh negatif terhadap sistem pengendalian internal. Sedangkan Martani dan Zaelani (2011) telah melakukan penelitian yang hasilnya adalah menemukan adanya pengaruh positif pertumbuhan dari pemerintah daerah terhadap sistem pengendalian intern. Lain lagi penelitian yang dilakukan oleh Fauza (2015), Dia berpendapat bahwa pertumbuhan daerah berpengaruh negatif terhadap sistem pengendalian intern

Secara intuitif suatu pemerintahan daerah yang semakin luas memiliki tingkatan prosedur pelaporan keuangan yang lebih baku serta memiliki kapasitas sumber daya manusia yang lebih baik sehingga adanya pembagian tanggung jawab yang lebih teratur. Sumber daya ekonomi untuk melakukan implementasi sistem pengendalian intern yang dimiliki oleh pemerintahan yang besar juga yang lebih banyak contohnya seperti melakukan kegiatan training dan berbagai konsultasi terhadap sistem pengendalian intern.

Size berpengaruh terhadap sistem pengendalian intern pemerintah daerah, dari beberapa penelitian terdahulu dapat diketahui bahwasannya menurut pendapat yang dikemukakan oleh Hartono dkk (2014) dalam penelitiannya berpendapat bahwa *size* memiliki pengaruh negatif terhadap sistem pengendalian internal. Sama halnya pendapat dari penelitian Martani dan Zaelani (2011) yang menyimpulkan bahwa *size* dari pemerintah daerah berpengaruh negatif terhadap sistem pengendalian intern. Lain lagi penelitian yang dilakukan oleh Fauza (2015), dia berpendapat bahwa *size* berpengaruh negatif terhadap sistem pengendalian intern

Pendapatan asli daerah merupakan bentuk pendapatan yang bisa dihasilkan dari berbagai sumber sumber kekayaan alam maupun hasil pajak daerah yang dapat dieksploitasi sehingga menghasilkan pemasukan bagi daerah yang dapat digunakan untuk menjalankan berbagai pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan dan hak yang besar dalam mengelola pendapatan daerahnya, Akan tetapi besarnya hak dan kewenangan serta dana yang dikelola oleh pemerintah daerah tentu akan

mengakibatkan dampak dari resiko terjadinya penyimpangan yang mungkin dilakukan oleh pemerintah daerah, Sehingga hal ini membuat tingginya kelemahan sistem pengendalian intern didalam pemerintah (Fauza, 2015).

PAD berpengaruh terhadap sistem pengendalian intern pemerintah daerah, dari beberapa penelitian terdahulu dapat diketahui bahwasannya menurut Penelitian yang dilakukan oleh Hartono dkk (2014) berpendapat bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh negatif terhadap sistem pengendalian internal. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Martani dan Zaelani (2011) menemukan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh negatif terhadap sistem pengendalian intern. Lain lagi dengan penelitian yang dilakukan oleh Fauza (2015) yang berpendapat bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh negatif terhadap sistem pengendalian intern.

Kompleksitas Daerah, Dalam suatu pemerintahan daerah kompleksitas dapat dilihat melalui beberapa aspek. Semakin kompleks kegiatan serta luas area kerja yang dijalankan oleh suatu organisasi maka akan semakin kompleks atau sulit juga untuk menjalankan sebuah pengendalian intern. Sehingga bisa dikatakan bahwa Kompleksitas daerah memiliki pengaruh terhadap sistem pengendalian intern pemerintah daerah, dari beberapa penelitian terdahulu dapat diketahui bahwasannya menurut Penelitian yang dilakukan oleh Hartono dkk (2014) menyatakan bahwa kompleksitas daerah berpengaruh positif terhadap sistem pengendalian internal. Sedangkan penelitian Martani dan Zaelani (2011) tidak berpendapat mengenai kompleksitas dari pemerintah daerah begitu pula dengan penelitian yang dilakukan Fauza (2015).

Hasil penelitian dari beberapa peneliti tersebut masih memberikan perbedaan pada beberapa variabel. Untuk itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian ulang menggunakan akar replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Hartono dkk (2014). Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian ini adalah penelitian sebelumnya menggunakan data pemerintah provinsi se Indonesia, sedangkan penelitian ini menggunakan data pemerintah daerah di provinsi Jawa Tengah dengan judul penelitian **Pengaruh Pertumbuhan Daerah, Ukuran Daerah, PAD dan Kompleksitas Daerah terhadap Sistem Pengendalian Intern**

1.2 Rumusan Masalah

Di Indonesia, Untuk melakukan sebuah analisis mengenai hal hal yang berkaitan dengan berbagai faktor yang bersumber dari data keuangan utamanya mengenai faktor-faktor penentu dari sistem pengendalian internal masih sangat sulit untuk dilakukan. Demikian ini terjadi akibat dari belum ada atau belum jelasnya suatu undang undang yang mengatur tentang kewajiban bagi pemerintah daerah untuk membuat laporan mengenai sistem pengendalian internal pada pemerintah daerah. Untuk itu perlu adanya penelitian lebih lanjut yang harus dilakukan sehingga dalam penelitian ini akan menganalisis pengaruh antara PAD, ukuran perusahaan, laju pertumbuhan, kompleksitas transaksi, dan sistem pengendalian internal. Sehingga muncul perumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah ada pengaruh positif antara pertumbuhan daerah terhadap sistem pengendalian internal?

2. Apakah ada pengaruh positif antara ukuran daerah terhadap sistem pengendalian internal?
3. Apakah ada pengaruh positif antara PAD terhadap sistem pengendalian internal?
4. Apakah ada pengaruh positif antara kompleksitas daerah terhadap sistem pengendalian internal ?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan menguji empiris :

1. Menguji pengaruh pertumbuhan daerah terhadap sistem pengendalian internal.
2. Menguji pengaruh ukuran daerah terhadap sistem pengendalian internal.
3. Menguji pengaruh PAD terhadap sistem pengendalian internal.
4. Menguji pengaruh kompleksitas daerah terhadap sistem pengendalian internal.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada beberapa pihak, antara lain:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan para akademisi tentang sektor publik dan menjadi referensi atas penelitian selanjutnya dalam hal sektor publik pada umumnya dan khususnya tentang sistem pengendalian internal.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Pihak Pemerintahan

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan untuk melakukan kerjasama di bidang internal pemerintahan.

2) Bagi Masyarakat

Penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi untuk mengetahui kinerja pemerintah daerah sebagai alat pengawasan kinerja pengendalian internal daerah yaitu dengan cara melaporkannya melalui website pemerintah daerah. Melalui internet, informasi yang disampaikan akan lebih cepat dan mudah untuk diakses oleh siapapun, di manapun, dan dengan biaya yang lebih murah.

3). Bagi Akademik

Penelitian ini bisa digunakan untuk menambah wawasan atau pengetahuan tentang adanya pengaruh PAD, ukuran perusahaan, laju pertumbuhan, dan kompleksitas transaksi terhadap sistem pengendalian internal