

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

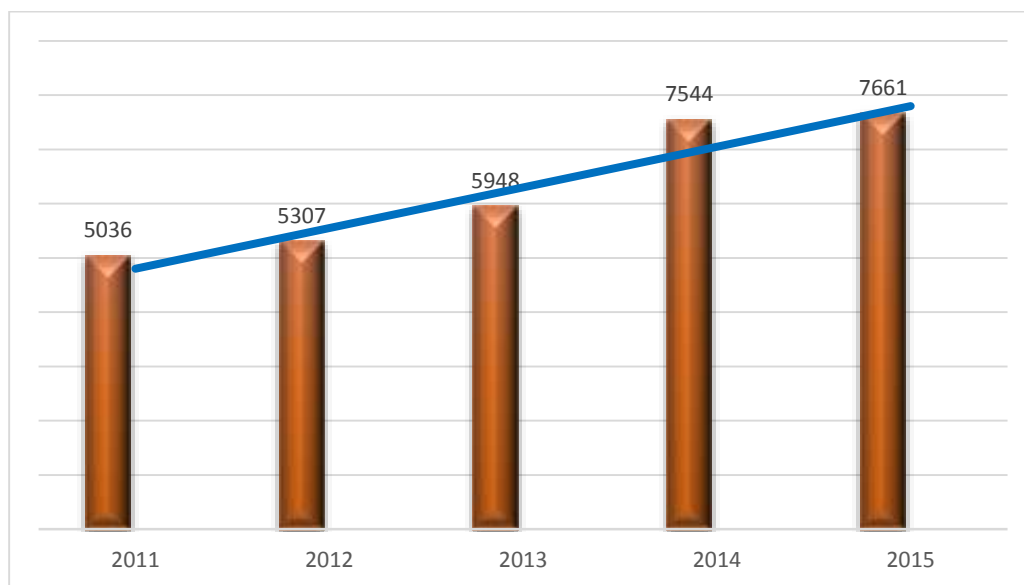
Adanya tuntutan dan kebutuhan era globalisasi, perwujudan pemerintahan yang baik (*good governance*), upaya pemulihan ekonomi daerah dan nasional serta pemulihan kepercayaan baik secara lokal, nasional maupun internasional terhadap pemerintah Indonesia, mengharuskan pemerintah untuk mengambil langkah-langkah strategis salah satunya melalui pengendalian internal (Sembiring, 2009).

Pengendalian internal sangat diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi. Pengendalian berfungsi sebagai aturan dalam menjalankan tata kelola suatu organisasi. Tata kelola yang baik dapat dilihat dari efektivitas dan efisiensi anggaran yang digunakan untuk mencapai tujuan organisasi. Selain itu, tanggung jawab pihak- pihak yang terlibat dalam suatu organisasi ketika menjalankan wewenang dan kewajibannya turut menentukan baik buruknya kinerja organisasi tersebut.

Organisasi pemerintahan seperti pemerintah daerah juga membutuhkan pengendalian internal untuk menjalankan tugasnya dalam rangka memberikan pelayanan bagi masyarakat. Pelayanan yang diberikan untuk masyarakat ini bertujuan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Pada akhirnya pengendalian internal yang berjalan dengan baik akan berimplikasi pada terciptanya *good governance*.

Peraturan mengenai pengendalian internal telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 tahun 2008 tentang Pengendalian Internal Pemerintah. Peraturan tersebut merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang (UU) Pasal 5 ayat 2 dan Undang-Undang (UU) Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 58. Undang-Undang (UU) Pasal 5 ayat 2 menyatakan bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Sedangkan Undang-Undang (UU) Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 58 menyebutkan bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian internal di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh.

Pengendalian internal merupakan fokus utama dari perubahan peraturan Sarbanes-Oxley. Akan tetapi, penelitian empiris pada faktor-faktor penentu kualitas pengendalian internal sebelum Sarbanes-Oxley sangat terbatas (Doyle, Ge dan McVay, 2007). Selain itu, hasil penelitian sebelumnya tidak konsisten antara penelitian yang satu dengan penelitian yang lain. Hal ini membuktikan bahwa pengendalian internal merupakan isu yang menarik untuk diteliti. Berikut ini adalah riwayat jumlah temuan BPK atas kasus Kelemahan Sistem Pengendalian Internal tahun 2011-2015 yang dirangkum dalam Gambar 1.1.



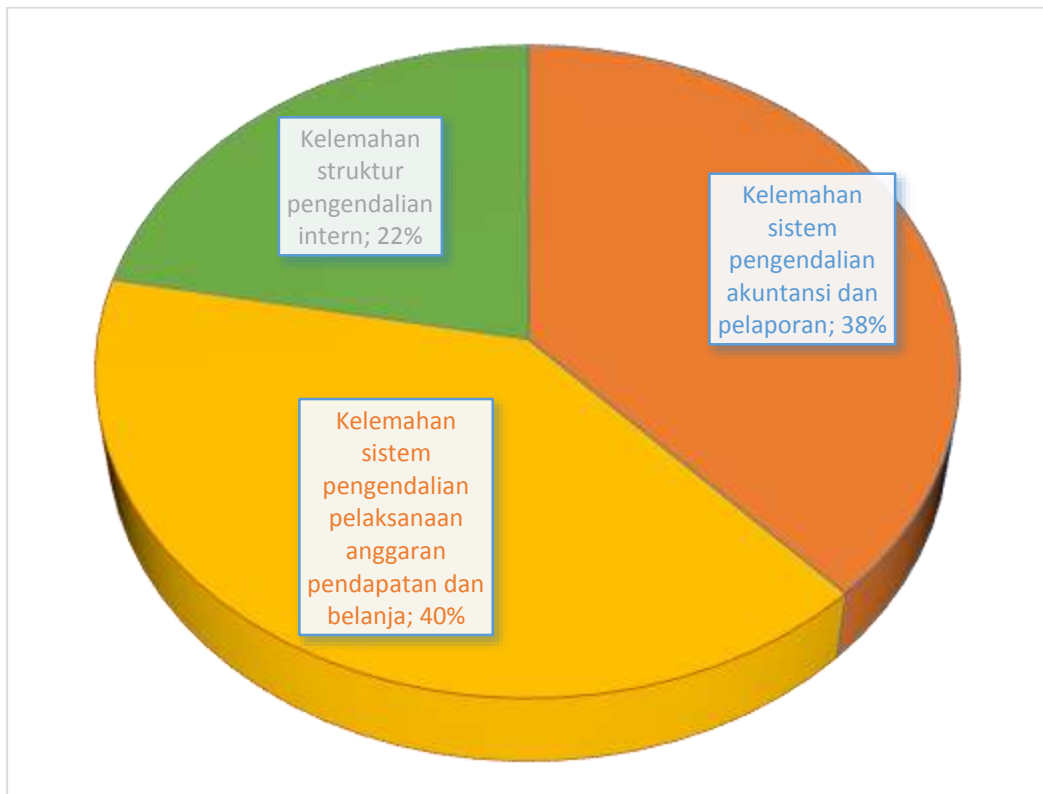
Sumber: IHPS I tahun 2012- 2016

### **Gambar 1.1 Jumlah Temuan BPK atas Kasus Kelemahan SPI**

Gambar 1.1 diatas menunjukkan bahwa kasus kelemahan sistem pengendalian internal mengalami kenaikan setiap tahunnya. Hal ini mengindikasikan kurangnya peran semua pihak dalam mendukung pengimplementasian pengendalian internal supaya dapat berjalan dengan efektif. Berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) yang diterbitkan oleh BPK pada semester I tahun 2016 menghasilkan 10.198 temuan yang terdapat 15.568 permasalahan, yang meliputi 7.661 (49%) permasalahan kelemahan SPI dan 7.907 (51%) permasalahan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang- undangan senilai Rp 44,68 triliun. Berdasarkan permasalahan ketidakpatuhan itu terdapat sebanyak 4.762 (60%) merupakan permasalahan berdampak finansial senilai Rp 30,62 triliun. Selain itu, terdapat 3.145 (40%) permasalahan ketidakpatuhan yang tidak berdampak finansial, terdiri atas 2.985 (95%) penyimpangan administrasi dan 160 (5%)

ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan senilai Rp 14,06 triliun.

Hasil pemeriksaan BPK terhadap 533 LKPD menghasilkan temuan sebanyak 6.150 permasalahan kelemahan SPI yang terdiri dari permasalahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan kelemahan struktur pengendalian intern. Komposisi ketiga permasalahan SPI tersebut disajikan pada Gambar 1.2.



Sumber: IHPS I 2016

**Gambar 1.2 Komposisi Kelemahan SPI atas Pemeriksaan LKPD**

Demi tercapainya kepatuhan peraturan, maka pemerintah membutuhkan peranan lembaga pengawasan. Salah satu lembaga yang bertugas untuk

memeriksa dan mengawasi jalannya pengendalian internal organisasi pemerintah adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kriteria yang digunakan oleh BPK untuk menilai kelemahan pengendalian internal pemerintah daerah meliputi tiga aspek, yaitu: kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja serta kelemahan struktur pengendalian internal. Akan tetapi, keberhasilan implementasi pengendalian internal pemerintah tidak hanya dipengaruhi oleh adanya lembaga pengawas tetapi karakteristik pemerintah daerah seperti ukuran pemerintah daerah, pertumbuhan ekonomi, kompleksitas pemerintah daerah, kualitas sumber daya manusia dan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi (*e-government*).

Beberapa peneliti terdahulu telah meneliti mengenai faktor-faktor yang memengaruhi kelemahan pengendalian internal. Hasil dari penelitian Doyle, Ge dan McVay (2007) menemukan bahwa ukuran berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian internal. Sedangkan menurut Putri dan Mahmud (2015) ukuran pemerintah daerah berpengaruh negatif terhadap kelemahan pengendalian internal pemerintah daerah. Hasil penelitian Hartono, Mahmud dan Utaminingsih (2014) menemukan bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh negatif terhadap kelemahan pengendalian internal pemerintah daerah.

Hasil penelitian Doyle, Ge dan McVay (2007) menemukan bahwa kompleksitas yang diukur dengan menggunakan angka dari laporan tujuan

khusus entitas, laporan segmen, dan translasi mata uang asing memiliki pengaruh terhadap kelemahan pengendalian internal. Penelitian Nafidah (2011) menghasilkan temuan berupa kualitas sumber daya manusia berpengaruh terhadap sistem pengendalian internal. Hasil penelitian Yamin dan Sutaryo (2015) menyatakan bahwa penggunaan TIK yang diukur dengan peneringkatan *e-Government* tidak berpengaruh terhadap kelemahan pengendalian internal.

Berdasarkan hal tersebut, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“ANALISIS DETERMINAN KELEMAHAN PENGENDALIAN INTERNAL PEMERINTAH DAERAH”** dengan periode penelitian tahun 2011- 2015. Penelitian ini merupakan kompilasi dari penelitian Nurwati dan Trisnawati (2015), Saputro dan Mahmud (2015), Putri dan Mahmud (2015) serta Jaya (2013). Penelitian- penelitian yang telah dilakukan sebelumnya masih memiliki banyak keterbatasan dan hasil yang tidak konsisten. Keterbatasan dari penelitian sebelumnya adalah hanya menggunakan data *financial* sebagai variabel independen penyebab kelemahan pengendalian internal pemerintah daerah. Selain itu sampel yang dipakai rata-rata menggunakan Kabupaten/ Kota di Indonesia dengan periode penelitian dua tahun.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah menggunakan data *nonfinancial* sebagai variabel independen yaitu variabel kualitas sumber daya manusia yang diukur dengan IPM (Indeks Pembangunan Manusia) dan variabel pemanfaatan teknologi informasi (*e-government*) yang

diukur dengan PeGI. Nilai Adjusted  $R^2$  pada penelitian sebelumnya yaitu penelitian Kristanto (2009) hanya sebesar 8,4%, penelitian Nurwati dan Trisnawati (2015) sebesar 19,7% serta penelitian Yamin dan Sutaryo (2015) sebesar 40,2%. Sedangkan penelitian ini memiliki Adjusted  $R^2$  sebesar 86,0 %. Selain itu, peneliti juga memperpanjang periode penelitian menjadi lima tahun dengan sampel Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia.

## **B. Batasan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis membatasi pembahasan untuk menghindari meluasnya permasalahan dalam penelitian ini. Oleh karena itu permasalahan dalam penelitian ini dibatasi pada pengaruh variabel ukuran pemerintah daerah, pertumbuhan ekonomi, kompleksitas pemerintah daerah, kualitas sumber daya manusia dan pemanfaatan teknologi informasi terhadap kelemahan pengendalian internal pemerintah daerah provinsi di Indonesia periode 2011- 2015.

## **C. Rumusan Masalah**

Penelitian ini akan membahas mengenai analisis determinan kelemahan pengendalian internal pemerintah daerah. Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah penelitian dapat didefinisikan sebagai berikut:

1. Apakah ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh positif terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah?
2. Apakah pertumbuhan ekonomi Pemerintah Daerah berpengaruh negatif terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah?

3. Apakah kompleksitas Pemerintah Daerah berpengaruh positif terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah?
4. Apakah kualitas sumber daya manusia berpengaruh negatif terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah?
5. Apakah pemanfaatan teknologi informasi (*e-government*) berpengaruh negatif terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang disebutkan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk memperoleh bukti empiris apakah ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh positif terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah.
2. Untuk memperoleh bukti empiris apakah pertumbuhan ekonomi Pemerintah Daerah berpengaruh negatif terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah.
3. Untuk memperoleh bukti empiris apakah kompleksitas Pemerintah Daerah berpengaruh positif terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah.
4. Untuk memperoleh bukti empiris apakah kualitas sumber daya manusia berpengaruh negatif terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah.



5. Untuk memperoleh bukti empiris apakah pemanfaatan teknologi informasi (*e-government*) berpengaruh negatif terhadap kelemahan pengendalian internal Pemerintah Daerah.

## **E. Manfaat Penelitian**

### 1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai gambaran dan kontribusi konseptual bagi mahasiswa untuk mengetahui fenomena yang terjadi di dalam pemerintah daerah.

### 2. Manfaat Praktis

#### a. Bagi Peneliti

Penelitian ini bermanfaat bagi peneliti yaitu untuk memperluas wawasan peneliti sekaligus sebagai sarana untuk mengembangkan daya pikir ilmiah, intelektual dan rasional.

#### b. Bagi Pembaca

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan bagi pembaca mengenai analisis determinan kelemahan pengendalian internal pemerintah daerah. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi literatur peneliti untuk penelitiannya.

#### c. Bagi Pemerintah

Melalui hasil penelitian ini, peneliti mengharapkan pemerintah dapat mengkaji dan menilai kembali hal-hal yang dapat menyebabkan kelemahan pengendalian internal.