

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Otonomi daerah menuntut pemerintah daerah untuk meningkatkan kapabilitas dan efektivitas dalam menjalankan roda pemerintahan. Namun pada kenyataannya, pemerintah daerah umumnya belum menjalankan fungsi dan peranan secara efektif, terutama dalam pengelolaan keuangan daerah. Kondisi seperti ini muncul karena pendekatan umum yang digunakan dalam penentuan besar alokasi dana untuk setiap kegiatan adalah pendekatan inkremental, yang didasarkan pada perubahan satu atau lebih variabel yang bersifat umum seperti tingkat inflasi dan jumlah penduduk (Halim, 2012).

Dalam hal wewenang Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah melaksanakan otonomi daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintah yang efisien, efektif, dan bertanggung jawab. Kemudian diikuti dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang kemudian timbul hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang sehingga diperlukan pengelolaan keuangan negara yang cepat, tepat, dan akurat agar tercapai sasaran yang

diinginkan dengan disertai perhatian-perhatian pada segi-segi efisien kehematannya.

Pembaharuan peraturan tentang pengelolaan keuangan daerah ditandai dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan ditindaklanjuti dengan adanya petunjuk teknis pelaksanaan PP 25/2005, dengan disahkannya peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Tuntutan masyarakat terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik. Untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dilaksanakan dengan berpedoman pada sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 60 tahun 2008.

Pada hakekatnya, orientasi pengelolaan keuangan daerah dimaksudkan agar pengelolaan uang rakyat (*public money*) dilakukan secara transparan. Baik dalam tahap penyusunan, penggunaan, maupun pertanggung jawaban dengan mendasarkan pada konsep *value for money*, sehingga terciptanya akuntabilitas publik (*public accountability*). Dalam kaitanya dengan daerah, reformasi pengelolaan keuangan daerah

sangat erat berhubungan dengan perubahan mekanisme dan instrumen pengelolaan keuangan daerah, serta perubahan sumber-sumber penerimaan keuangan daerah. Ini berarti, reformasi pengelolaan keuangan daerah tidak saja fokus pada kreativitas daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah, namun juga membenahan instrumen (aturan main) dalam pengelolaan keuangan daerah. Efektivitas pengelolaan keuangan daerah adalah tercapainya tujuan pengelolaan keuangan daerah yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan yang dilaksanakan pemerintah daerah dalam melaksanakan kegiatan daerahnya (Mulyadi, 2009: 17).

Pengelolaan keuangan daerah diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang merupakan salah satu perencanaan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Disisi lain, dalam rangka menilai efektivitas pelaksanaan dimaksud, pemerintah perlu membuat suatu laporan hasil pelaksanaan APBD untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan program-program pemerintah daerah, (Halim, 2007).

Sistem pengendalian intern yang dimaksud dalam PP 60 tahun 2008 merupakan suatu proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien (*operating*), keandalan pelaporan

keuangan (*financing reporting*), pengamanan aset negara (*safeguarding*) dan ketaatan terhadap perundang-undangan (*compliance*). Tujuan dari ditetapkannya PP 60 tahun 2008 ini adalah untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel.

Salah satu kriteria pemberian opini adalah evaluasi atas efektifitas SPI, yang berpedoman pada PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Hasil pemeriksaan opini BPK atas SPI terdiri dari kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan kelemahan SPI. Sistem Pengendalian Intern sangat penting dalam menunjang perbaikan pengelolaan keuangan pemerintah daerah dan merugikan faktor pendukung untuk menciptakan pemerintahan yang akuntabel dan transparan sebagai cerminan dari kinerja yang baik, [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id) (IHPS 1 2013).

Akuntabilitas Keuangan Negara terdiri dari 4 (empat) pilar yaitu: Efektivitas dan Efisiensi Pencapaian Tujuan, Keandalan Pelaporan Keuangan, Pengamanan Aset Negara, dan Ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Untuk bisa mencapai ke 4 (empat) pilar sistem Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Efektivitas sistem pengendalian intern merupakan salah satu dasar pemberian opini atas pemeriksaan kewajaran informasi keuangan dalam laporan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK), (Halim, 2012).

Dalam PP Nomor 60 Tahun 2008, pada pasal 2 dinyatakan bahwa untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, dengan berpedoman pada sistem pengendalian intern pemerintah, seperti diatur dalam PP tersebut. Tanggung jawab atas efektivitas penyelenggaraan sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP) berada di tangan menteri/pimpinan lembaga gubernur, dan bupati/walikota di lingkungan masing-masing. Di beberapa daerah kelemahan dan penerapan sistem pengendalian intern pemerintah masih sering ditemui dengan kata lain penerapannya kurang efektif. Hasil pemeriksaan atas laporan keuangan semester 1 Tahun 2013 menunjukkan adanya 5.307 kasus. Di mana kelemahan SPI terdiri atas tiga kelompok temuan yaitu kelemahan Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan 1.918 kasus, kelemahan Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran dan Belanja 2.257 kasus, serta kelemahan Struktur Pengendalian Intern 1.132 kasus, [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id) (IHPS 1 2013).

Dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester 1 Tahun 2013, untuk pemerintah daerah Kabupaten Buol BPK menemukan 11 kasus Kelemahan Sistem Pengendalian Intern. Daftar temuan kasus kelemahan Sistem Pengendalian Intern di Kabupaten Buol dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 1: Temuan Kasus Kelemahan Sistem Pengendalian Intern**

No	Kelemahan Sistem Pengendalian Intern	Jumlah Kasus
1	Kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan	6
2	Kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran Pendapatan dan belanja	2
3	Kelemahan struktur pengendalian intern	3

Sumber: [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id) (IHPS 1 2013)

Selain kasus kelemahan sistem pengendalian intern pemerintah BPK atas LKPD tahun 2013 juga menemukan kasus tentang ketidakpatuhan terhadap kerugian perundang-undangan dalam IHPS BPK tahun 2013 atas LKPD Kabupaten Buol diantaranya:

1. Temuan yang berindikasi kerugian daerah sebanyak 1 temuan senilai Rp. 165,39 (dalam jutaan rupiah)
2. Terdapat kekurangan penerimaan sebanyak 2 temuan senilai Rp. 221,73 (dalam jutaan rupiah)
3. Adanya penyimpangan administrasi sebanyak 3 kasus.
4. Ketidakefektifan dalam pelaksanaan anggaran sebanyak 3 kasus senilai Rp. 262,35 (dalam jutaan rupiah).

Selain itu, dari unsur kepatuhan terhadap perundang-undangan ini, kelemahan lain ditemukan melalui hasil pemeriksaan bahwa penyedia barang/jasa pekerjaan peningkatan infrastruktur di Kabupaten Buol tidak menyelesaikan pekerjaan sehingga terjadi kelebihan realisasi pembayaran yang berindikasi kerugian keuangan daerah sebesar Rp. 63,66 juta dan

jaminan pelaksanaan senilai Rp. 221,86 Juta terlambat dicairkan. (Radar Sulteng, 20/05/2013).

Efektivitas Pengelolaan keuangan di Kabupaten Buol pada saat ini kurang menunjukkan hasil yang kredibel hal ini disebabkan oleh kurang baiknya laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD). Di antara semua seluruh Kabupaten/Kota yang mendapatkan opini disclaimer, selebihnya hanya mendapatkan opini wajar dengan pengecualian. Hal ini menjadi fenomena yang memprihatinkan. Sedangkan pemerintah daerah diharapkan dapat mengelolah dana publik secara efektif, efisien, ekonomi dan juga patuh terhadap semua aturan serta mampu mempertanggungjawabkan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah secara tepat waktu dan akuntabel IHPS Semester 1 Tahun 2013 melampirkan daftar opini laporan keuangan pemerintah daerah yang diberikan oleh BPK kepada Pemerintah Kabupaten Buol dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 2: Opini Laporan Keuangan Kab. Buol Tahun 2010 s.d 2013**

Tahun	Opini Bpk
2010	TMP (tidak memberikan pendapat)
2011	WDP (wajar dengan pengecualian)
2012	TMP (tidak memberikan pendapat)
2013	WDP (wajar dengan pengecualian)

Sumber: Olahan, 2014

Kedua tabel di atas menunjukkan masih terdapat kelemahan sistem pengendalian intern pemerintah yang berhubungan dengan efektivitas pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Buol yang perlu mendapat perhatian oleh Pemerintah Kabupaten Buol. Oleh karena itu diperlukan penelitian ini untuk dapat memperbaiki efektivitas pengelolaan keuangan daerah seperti penelitian yang dilakukan oleh Suprayogi (2010) tentang Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Terhadap Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kabupaten Bandung pada tahun 2010 dimana penelitian tersebut menunjukkan adanya pengaruh sistem pengendalian intern pemerintah terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah.

Adapun formulasi judul yang peneliti tuangkan dalam tulisan ini adalah **“Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Terhadap Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah”**. (Studi Kasus pada Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Buol).

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan di atas, maka dapat diidentifikasi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Terdapat kelemahan dan penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dari hasil pemeriksaan BPK Semester 1 tahun 2013 untuk pemerintah Kabupaten Buol.



2. Pengelolaan keuangan daerah pemerintah Kabupaten Buol belum dilaksanakan dengan maksimal hal ini tercermin dari laporan keuangannya yang masih ditemukan adanya kasus ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Sehingga dapat diindikasikan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan belum dilaksanakan secara maksimal.
3. BPK berpendapat bahwa laporan keuangan pemerintah Kabupaten Buol menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material sesuai dengan SAP, namun terdapat keadaan tertentu yang berkaitan dengan yang dikecualikan sehingga BPK sehingga BPK memberikan opini “Wajar Dengan Pengecualian” atau *Qualified Opinion* atas laporan keuangan Kabupaten Buol.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pemaparan latar belakang penelitian di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) Kabupaten Buol?

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP) terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) Kabupaten Buol.

## **1.5 Manfaat Penelitian**

### **1.5.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Bagi pengembangan ilmu akuntansi terutama dalam hal sistem pengendalian intern pemerintah dan efektivitas pengelolaan keuangan daerah. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dan mendorong dilakukannya penelitian-penelitian akuntansi sektor publik. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan bahan masukan dan referensi bagi penelitian-penelitian berikutnya.

### **1.5.2 Manfaat praktis**

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah Kabupaten Buol terkait dengan pengelolaan keuangan daerah