

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, perlu menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan harus sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan. Sehubungan dengan itu kebijakan pemerintah daerah tidak dapat dipungkiri harus menitikberatkan pada peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat, melalui pengelolaan keuangan daerah yang bertujuan selain ingin meningkatkan peran sertanya dalam pembangunan daerah, juga ditujukan bagi peningkatan mutu pelayanan kepada masyarakat melalui sistem pengelolaan keuangan yang transparan, efisien dan efektif. Oleh karena itu pemerintah daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sehingga terpenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan publik (Lamusu, 2009: 1).

Agustina (2013: 2) Dalam otonomi daerah terdapat dua aspek kinerja keuangan yang dituntut agar lebih baik dibandingkan sebelum otonomi daerah. Aspek pertama adalah bahwa daerah diberi kewenangan mengurus pembiayaan daerah dengan kekuatan utama pada kemampuan Pendapatan Asli Daerah (Desentralisasi Fiskal). Aspek kedua yaitu di sisi manajemen pengeluaran daerah, bahwa pengelolaan keuangan daerah harus lebih akuntabel dan transparan tentunya menuntut daerah agar

lebih efisien dan efektif dalam pengeluaran daerah. Kedua aspek tersebut dapat disebut sebagai reformasi pembiayaan atau *Financing Reform*. Maka untuk mencapai pembangunan suatu negara diperlukan adanya pembiayaan dengan sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien. Pembiayaan suatu daerah diperoleh dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang disusun setiap Tahun oleh pemerintah daerah beserta satuan kerjanya guna memenuhi pelayanan publik.

Sehingga penting bagi pemerintah daerah untuk menaruh perhatian yang lebih besar terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif atau memenuhi prinsip value for money serta partisipatif, transparansi, akuntabilitas dan keadilan akan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi serta kemandirian suatu daerah. Dengan demikian maka suatu daerah yang kinerja keuangannya dinyatakan baik berarti daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.

Agustina (2013: 3) salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Salah satunya yaitu pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu kepada kepentingan publik, hal ini tidak saja terlihat dari besarnya porsi penganggaran untuk kepentingan publik, tetapi pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.

Seiring dengan diterapkannya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, terjadi pergeseran dan

pengelolaan keuangan publik di Indonesia. Oleh karena itu, dilaksanakan reformasi segala bidang meliputi reformasi kelembagaan dan reformasi manajemen sektor publik terutama yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan publik demi untuk mendukung terciptanya good governance.

Begitu juga Peraturan pemerintah No 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mendefinisikan Keuangan Daerah sebagai semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. yang dimaksud daerah di sini adalah pemerintah daerah yang merupakan daerah otonom berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penjelasan di atas dalam pengelolaan keuangan daerah dibutuhkan suatu sistem yang dapat memberi keyakinan memadai bahwa penyelenggaraan kegiatan pada suatu instansi pemerintah dapat mencapai tujuan secara efisien dan efektif, melaporkan pengelolaan keuangan daerah secara andal, mengamankan aset negara, dan mendorong ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sistem ini dikenal sebagai sistem pengendalian intern yang dalam penerapannya harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan serta mempertimbangkan ukuran, kompleksitas, dan sifat dari tugas dan fungsi instansi pemerintah tersebut (Suprayogi, 2010: 15).

Hindriani (2012: 2) Dalam sistem penganggaran, setiap pengeluaran anggaran harus memiliki acuan dan kerangka yang jelas alasan munculnya suatu mata anggaran, selanjutnya proses perencanaan dan penganggaran daerah membutuhkan sistem

pengendalian agar perencanaan dan penganggaran yang telah dibuat dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Mengacu pada tujuan tersebut proses perencanaan daerah memiliki hubungan dengan sistem pengendalian keuangan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Seperti yang disampaikan dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah bahwa pengelolaan keuangan daerah yang lebih akuntabel dan transparan dapat dicapai jika seluruh jajaran pimpinan di daerah menyelenggarakan kegiatan pengendalian atas keseluruhan kegiatannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban secara tertib, terkendali, efektif dan efisien. Untuk itu dibutuhkan suatu sistem yang dapat memberi keyakinan memadai bahwa penyelenggaraan kegiatan pada suatu instansi pemerintah dapat mencapai tujuannya secara efektif dan efisien, melaporkan pengelolaan keuangan daerah secara andal, mengamankan aset daerah, mendorong ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Sistem pengendalian intern juga dibutuhkan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan organisasinya. Pemerintah daerah melakukan pengendalian untuk dapat memantau pelaksanaan kegiatan sehingga lebih menjamin pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Adapun tujuan SPIP pada Pemerintah Daerah akan tercapai dengan diimplementasikannya unsur-unsur dan sub unsur-sub unsur SPIP di lingkungan pemerintah daerah yaitu Lingkungan Pengendalian, Penilaian Resiko, Kegiatan Pengendalian, Informasi dan Komunikasi, dan Pemantauan Sistem Pengendalian Intern (Hindriani, 2012: 2).

Pengendalian internal diterapkan untuk menghindari tindakan-tindakan kecurangan yang mungkin ataupun telah dilakukan oleh berbagai pihak yang berkecimpung di dunia pemerintahan. Dalam melaksanakan pengendalian internal ini, pihak-pihak yang berkaitan mengacu pada peraturan pemerintah Nomor 60 Tahun 2008. Namun, dalam kenyataannya pengendalian ini belum maksimal diterapkan dalam aktivitas pemerintahan (Suprayogi, 2010: 15).

Tjondro (2002: 3) Pengendalian internal yang baik dapat menjamin kecermatan dan keandalan serta menekan terjadinya kesalahan dan penyelewengan sehingga mampu untuk mendukung pencapaian dari tujuan perusahaan. Tujuan struktur pengendalian intern yang lebih penting adalah untuk memberikan jaminan bahwa proses pengelolaan data akuntansi akan menghasilkan informasi keuangan yang teliti dan andal. Dengan kata lain penerapan struktur pengendalian intern secara tepat dan tegas akan dapat menentukan keandalan laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah.

Sebaliknya apabila suatu instansi pemerintah daerah tidak menerapkan struktur pengendalian intern, maka keandalan dan ketelitian data akuntansi atau pembukuan yang menghantarkan penyusunan laporan keuangan yang dihasilkan oleh daerah kurang dapat dipertanggungjawabkan. Pada gilirannya hasil perhitungan dan penyampaian laporan keuangan daerah patut diragukan (Tjondro, 2002: 3).

Tjondro (2002: 3) mendefinisikan pengendalian internal atau *internal control* sebagai suatu proses, yang dipengaruhi oleh sumber daya manusia dan sistem teknologi informasi, yang dirancang untuk membantu organisasi mencapai suatu tujuan atau objektif tertentu. Pengendalian internal merupakan suatu cara untuk mengarahkan,

mengawasi, dan mengukur sumber daya suatu organisasi. Ia berperan penting untuk mencegah dan mendeteksi penggelapan (*fraud*) dan melindungi sumber daya organisasi baik yang berwujud (seperti mesin dan lahan) maupun tidak (seperti reputasi atau hak kekayaan intelektual seperti merek dagang).

Sistem pengendalian internal pemerintah belum seluruhnya diperbaiki, kerjasama seluruh pihak pemerintah, wakil rakyat dan lembaga masyarakat untuk memperbaiki sistem dalam pengelolaan keuangan negara. Sudah banyak ditemukan dalam organisasi sektor publik yang pengelolaannya dengan tidak memperkuat pengendalian internalnya dengan makin banyak terjadi penyelewengan dana anggaran demi kepentingan pribadi (Tjondro, 2002: 4).

Beberapa permasalahan yang terkait dengan hasil pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pada pemerintah Kabupaten Bone Bolango TA 2012 dari Laporan Hasil Pemeriksaan KPK TA 2012 mengungkapkan sebanyak enam temuan pemeriksaan yaitu bendahara pengeluaran belum menyetorkan pajak ke kas negara dan jasa giro ke kas daerah serta terlambat mempertanggungjawabkan tambahan uang persediaan, pemungutan pajak restoran tidak sesuai peraturan daerah, realisasi belanja modal TA 2012 minimal sebesar Rp.29.849.990,00 pada Dinas Pendidikan tidak sesuai ketentuan, pengelolaan persediaan pada apotik RSUD Toto Kabila belum memadai, pengelolaan aset tetap pemerintah Kabupaten Bone Bolango tidak tertib, laporan pertanggungjawaban penggunaan belum disampaikan oleh penerima bantuan sosial dan pemberian bantuan sosial sebelum permohonan diajukan.

Hasil pemeriksaan atas kepatuhan pemerintah Kabupaten Bone Bolango TA 2012 terhadap peraturan perundang-undangan mengungkapkan sebanyak tiga temuan

pemeriksaan, yaitu kelebihan pembayaran belanja perjalanan dinas daerah sebesar Rp.247.340.800,00. Jaminan pelaksanaan tidak dicairkan, denda keterlambatan belum dikenakan dan sisa uang muka tidak dikembalikan atas pemutusan kontrak serta kekurangan volume pekerjaan. Temuan yang ketiga denda keterlambatan pada pekerjaan pembangunan prasarana dan sarana air minum pada dinas pekerjaan umum belum dikenakan sebesar Rp.83.502.808,58 (LHP BPK RI 2012).

Berdasarkan fenomena di atas, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan sistem pengendalian internal sangat berpengaruh dalam pelaksanaan dan pengelolaan keuangan daerah. Sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Agustina (2013) Analisis Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah dan Tingkat Kemandirian Daerah Di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus Kota Malang (Tahun Anggaran 2007-2011) Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah diuraikan, rata-rata kinerja pengelolaan keuangan dan tingkat kemandirian daerah kota Malang di era otonomi daerah berdasarkan analisis ratio keuangan adalah baik.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Hindriani (2012) Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) Dalam Perencanaan dan Pelaksanaan Anggaran di Daerah (Studi Pada Dinas Kesehatan Kabupaten Madiun) dengan hasil penelitian Pelaksanaan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah di Dinas Kesehatan terbatas pada internalisasi SPIP ke dalam seluruh proses kerja di organisasi, melalui unsur lingkungan pengendalian, penilaian resiko, kegiatan pengendalian, informasi, dan pemantauan.

Menurut Hartadi (1999; 81) pengendalian internal adalah suatu proses. Yang dipengaruhi oleh aturan direksi, manajemen, personalia lainnya, yang disusun untuk

memberi jaminan yang berhubungan dengan pencapaian tujuan dapat dipercayainya laporan keuangan, kesesuaian dengan undang-undang yang ditetapkan dan aturan, dan efektivitas dan efisiensi operasi (kegiatan). Berkaitan dengan teori tersebut bahwa keterbatasan sistem pengendalian internal yang terjadi di Kabupaten Bone Bolang seperti tidak efektif dan efisiensinya operasional, kurangnya sumber daya manusia, terjadi permasalahan dalam pelaporan pajak dan dalam pelaporan keuangan. Masalah ini hendaknya mendapat perhatian dari pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango. Penataan sistem pengendalian internal yang tidak sesuai dengan prosedur yang seharusnya, sehingga mengakibatkan beberapa masalah pada pelaporan keuangan daerah yakni pada pendapatan asli daerah. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango dengan judul “ Pengaruh Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Terhadap Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah Pada DPPKAD Kabupaten Bone Bolango”.

1.2 Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini adalah bagaimana pengaruh sistem pengendalian internal pemerintah terhadap efektivitas pengelolaan keuangan pada DPPKAD Kabupaten Bone Bolango ?

1. Bagaimana sistem pengendalian internal pemerintah pada DPPKAD Kabupaten Bone Bolango
2. Bagaimana efektivitas pengelolaan keuangan daerah pada DPPKAD Kabupaten Bone Bolango

3. Apakah sistem pengendalian internal pemerintah berpengaruh pada efektivitas pengelolaan keuangan pada DPPKAD Kabupaten Bone Bolango.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui sistem pengendalian internal pemerintah pada DPPKAD Kabupaten Bone Bolango.
2. Untuk menilai efektivitas pengelolaan keuangan daerah pada DPPKAD Kabupaten Bone Bolango.
3. Untuk mengetahui pengaruh sistem pengendalian internal pemerintah terhadap efektivitas pengelolaan keuangan pada DPPKAD Kabupaten Bone Bolango.

1.4 Manfaat Penelitian

Suatu penelitian diharapkan dapat berguna secara teoritis dan praktis, antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah dan memperluas pengetahuan dibidang ilmu akuntansi khususnya mengenai sistem pengendalian internal pemerintah dan efektivitas pengelolaan keuangan daerah.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan untuk perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Bone Bolango agar dapat menerapkan sistem pengendalian internal yang sesuai dengan undang-undang dan peraturan yang ditetapkan agar pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah dapat lebih efektif dan efisien.

