

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia berbarengan dengan gencarnya tuntutan publik akan pelaksanaan pemerintah yang baik “*good governance*” dan membawa implikasi pada reorientasi manajemen keuangan daerah. Paling tidak ada tiga alasan mengapa reorientasi di bidang pengelolaan keuangan daerah diperlukan, *pertama*, pelimpahan berbagai wewenang dan urusan mengakibatkan manajemen keuangan daerah menjadi semakin kompleks. Selain itu praktek manajemen keuangan daerah yang dilaksanakan selama ini terbukti kurang dapat mendukung terwujudnya *good governance*. *kedua*, pengelolaan keuangan daerah harus didasari oleh prinsip-prinsip ekonomis, efisien dan efektivitas (kinerja yang baik). Sedangkan yang *ketiga* yaitu manajemen keuangan harus dilakukan dengan memperhatikan transparansi dan akuntabilitas, (Halim, 2012: 59).

Berdasarkan penjelasan tersebut, pemerintah diuntut untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*. *Good governance* merupakan isu relevan dalam pengelolaan anggaran publik. Dalam Mardiasmo (2009: 17), dikemukakan bahwa pelaksanaan *good governance* penting bagi suatu organisasi pemerintah dalam rangka menciptakan daya tarik investor, mendorong

terciptanya daya saing, meningkatkan pertanggungjawaban dan kinerja yang memungkinkan kepercayaan terhadap pengelolaan organisasi serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas serta produktifitas pemakaian sumber daya organisasi.

Mardiasmo (2009: 17) menjelaskan dalam World Bank, *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political* bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Menurut Mardiasmo (2004) terdapat tiga aspek yang mendukung terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*), yaitu pengawasan intern, pengendalian dan pemeriksaan.

pengawasan intern sebagai salah satu aspek untuk mendukung terciptanya pemerintahan yang baik sangat penting bagi organisasi pemerintah, Kusmayadi (2009) menjelaskan bahwa pengawasan intern memiliki tujuan untuk mengamati perkembangan pelaksanaan kegiatan dan menguji kebenaran laporan yang diterima. Selain itu pengawasan intern berfungsi untuk mengantisipasi, memonitor dan merespon perubahan (*changing circumstance*), atau membantu menciptakan ketertiban pada kompleksnya organisasi, pengawasan intern menempati posisi yang sangat penting dalam manajemen pemerintah, pengawasan intern merupakan bagian integral dari proses perencanaan tentang

implementasi kebijakan yang akan menentukan keberhasilan organisasi termasuk organisasi pemerintah (Dunn dalam Kusmayadi, 2009).

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasandiharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasantercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. pengawasan intern juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut, (Simatupang, 2004).

Pengawasan intern dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil dari pengawasan intern tersebut harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan intern merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan

sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan intern menjadi sangat penting dalam menunjang penerapan *good governance* itu sendiri.

Selain aspek pengawasan intern, telah dijelaskan sebelumnya bahwa aspek lain yang dapat mendukung terciptanya penerapan *good governance* adalah pengendalian anggaran. Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh eksekutif (pemerintah daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai serta proses penetapan standar, dengan menerima umpan balik berupa kinerja sesungguhnya, dan mengambil tindakan yang diperlukan jika kinerja sesungguhnya berbeda secara signifikan dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya, (Bulutoding, 2012).

Pengendalian terhadap anggaran adalah proses untuk memastikan bahwa anggaran sampai hal yang spesifik dilaksanakan secara tepat dan efisien. Pengendalian terhadap pelaksanaan anggaran dilakukan dengan tujuan menjamin agar pengumpulan penerimaan negara dan penyaluran pengeluaran-pengeluaran negara, tidak menyimpang dari rencana yang telah digariskan dalam anggaran negara (Revrison dalam Fuadi, 2013). Dengan pengendalian anggaran tentunya menjamin terselenggaranya *good governance*. Dengan pengendalian menjamin tujuan organisasi dapat berjalan secara ekonomis efisien juga efektif. Hal ini sebagaimana dijelaskan Nugroho (2010), untuk menjamin agar strategi dalam mencapai tujuan organisasi dapat berjalan secara ekonomis, efisien dan efektif,

maka diperlukan suatu sistem pengendalian yang efektif. Pola pengendalian organisasi berbeda-beda tergantung pada jenis dan karakteristik organisasi. Pada organisasi sektor publik karena sifatnya yang tidak mengejar laba serta adanya pengaruh politik yang besar, maka alat pengendaliannya lebih banyak berupa peraturan birokrasi. Dalam beberapa literatur akuntansi manajemen, pengendalian yang efektif sangat penting untuk mencapai tujuan organisasi, (Soepardi, 2009).

Berdasarkan penjelasan berbagai teori tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa pengawasan intern dan pengendalian anggaran merupakan dua faktor penting yang harus dimiliki oleh pemerintah dalam menunjukan dan meningkatkan penerapan *good governance* atau pemerintahan yang baik. Dengan pengawasan intern anggaran dilaksanakan untuk menjamin agar penyelenggaraan akan dilaksanakan sesuai dengan prinsip *good governance* dalam artian penggunaan anggaran dalam penyelenggaraan kegiatan tidak menyimpang dari tujuan serta rencana yang telah ditetapkan sedangkan pengendalian anggarandilakukan oleh pemerintah untuk mencegah defisit anggaran sehingga tujuan serta sasaran anggaran dapat tercapai. Pencapaian tujuan dan sasaran akan bermanfaat untuk kepentingan rakyat dan akan berpengaruh positif terhadap tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Hal ini juga ditunjukkan oleh berbagai penelitian yang terdahulu, dimana membuktikan bahwa pengawasan intern dan pengendalian

anggaran dapat mempengaruhi pelaksanaan *good governance*. Penelitian tersebut diantaranya penelitian dari Kusmayadi (2009) yang melakukan penelitian pada pemerintah Kota Tasik Malaya hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pengawasan intern berpengaruh terhadap *good governance* pada Pemerintah Kota Tasik Malaya. Penelitian Bulutoding (2012) yang melakukan penelitian pada pemerintah Kota Makasar. Hasil penelitiannya membuktikan bahwa pengawasan intern dan pengendalian anggaran secara simultan berpengaruh positif dan signifikan terhadap *good governance*. Penelitian dari Rosmawati (2011) yang dilakukan para karyawan di lingkungan SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) di wilayah Kabupaten Aceh. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa perencanaan anggaran dan pengawasan intern anggaran, secara parsial dan simultan berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial.

Pengawasan intern dan pengendalian dalam pengelolaan anggaran daerah (keuangan daerah) pada dasarnya dimaksud agar setiap rupiah yang dibelanjakan pemerintah berdampak terhadap kepentingan dan kebutuhan publik dan dapat dipertanggungjawabkan pada publik. (Halim, 2007: 193). Terkait dengan pengawasan intern dan pengendalian anggaran dalam pengelolaan keuangan daerah akan tercermin dari laporan hasil pemeriksaan, Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK tahun 2013, masih ditemukan berbagai penyimpangan diantaranya penyajian Investasi Non Permanen Dana Bergulir sebesar Rp 1.788.384.902,00 pada neraca tidak disajikan berdasarkan nilai bersih yang dapat

direalisasikan dan berpotensi tidak tertagih. penatausahaan barang milik daerah di SKPD dan Bagian Aset DPPKAD tidak tertib sebesar Rp 580.581.466.375,20 sehingga penyajian Aset Tetap pada Neraca per 31 Desember 2012 tidak dapat diyakini kewajarannya. Realisasi Belanja Bantuan Sosial dan Hibah digunakan tidak sesuai ketentuan sehingga pada Laporan Realisasi Anggaran TA 2012 disajikan lebih sebesar Rp 1.786.525.000,00. Selain itu kurangnya pengendalian anggaran sehingga menyebabkan perbedaan saldo akhir SILPA TA 2010 dan saldo awal SILPA TA 2011 sebesar Rp 2.806.293.816,52 belum sepenuhnya ditindaklanjuti sehingga terdapat potensi adanya ketidakabsahan belanja Tahun 2010 yang dapat mempengaruhi kewajaran penyajian Kas, Utang PFK dan Ekuitas Dana Lancar SILPA per 31 Desember 2012.

Berbagai masalah diatas, menunjukkan masih kurangnya pengawasan intern yang dilakukan oleh pemerintah sehingga masih timbul berbagai masalah tersebut disebabkan kurangnya pengawasan intern dari pihak pemegang kebijakan baik itu dari eksekutif atau pun legislatif dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga BPK masih menemukan berbagai kesalahan dalam hal penyajian.

Kurang optimalnya pengawasan intern dan pengendalian anggaran tersebut tentunya akan berdampak pada *good governance* (pengelolaan keuangan yang baik), hal ini sebagaimana temuan BPK tahun 2013 ditemukan permasalahan-permasalahan yang mengakibatkan kerugian daerah, kekurangan penerimaan, administrasi, ketidakhematan dan

ketidakefektifan dengan adanya temuan-temuan BPK tersebut akan menimbulkan masalah lain seperti terkait dengan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah melalui laporan keuangan tidak akan terlaksanakan dengan baik, sehingga menyebabkan laporan keuangan tersebut tidak dapat secara langsung tersedia dan aksesibilitas pada para pengguna potensial.

Dari permasalahan yang dijelaskan tersebut terlihat bahwa semakin menurun pengawasan intern dan pengendalian anggaran tentunya akan berdampak buruk pada pelaksanaan *good governance*, sebaliknya apabila pengawasan intern dan pengendalian anggaran yang dilakukan semakin meningkat tentunya akan berdampak baik pada pelaksanaan *good governance*. Berdasarkan permasalahan tersebut saya tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul pengaruh pengawasan intern dan pengendalian anggaran terhadap *good governance* pada pemerintah Kota Gorontalo.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan penjelasan pada latar belakang di atas maka berbagai permasalahan yang melandasi penelitian ini sebagai berikut:

1. Kurang optimalnya pengawasan intern dan pengendalian anggaran tersebut tentunya akan berdampak pada *good governance* (pengelolaan keuangan yang baik), hal ini sebagaimana temuan BPK tahun 2013

2. Semakin menurunnya pengawasan intern dan pengendalian anggaran akan berdampak buruk pada pelaksanaan *good governance*.

1.3 Perumusan Masalah

Sehubungan dengan uraian pada latar belakang tersebut, maka penulis merumuskan apa yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah penerapan pengawasan intern, pengendalian anggaran dan *good governance* pada Pemerintah (Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah) Kota Gorontalo?
2. Apakah pengawasan intern anggaran berpengaruh terhadap *good governance* pada pemerintah Kota Gorontalo?
3. Apakah pengendalian anggaran berpengaruh terhadap *good governance* pada pemerintah Kota Gorontalo?
4. Apakah pengawasan intern dan pengendalian anggaran berpengaruh terhadap *good governance* pada pemerintah Kota Gorontalo?.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui penerapan pengawasan intern, pengendalian anggaran dan *good governance* pada Pemerintah (Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah) Kota Gorontalo

2. Untuk mengetahui apakah pengawasan intern anggaran berpengaruh terhadap *good governance* pada pemerintah Kota Gorontalo
3. Untuk mengetahui apakah pengendalian anggaran berpengaruh terhadap *good governance* pada pemerintah Kota Gorontalo
4. Untuk mengetahui apakah pengawasan intern dan pengendalian anggaran terhadap *good governance* pada pemerintah Kota Gorontalo?

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan mampu meningkatkan pemahaman terkait dengan pengawasan intern dan pengendalian anggaran serta pelaksanaan *Good governance*.
2. Bagi pemerintah daerah penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan dalam meningkatkan kinerja terutama terkait dengan pengawasan intern dan pengendalian anggaran serta pelaksanaan *Good governance*.
3. Bagi pihak lain atau pembaca, memberikan sumbangan wawasan terhadap penelitian akuntansi yang berhubungan dengan pengawasan intern dan pengendalian anggaran serta pelaksanaan *Good governance*.
4. Bagi peneliti selanjutnya, penelitian ini dapat dijadikan referensi tambahan yang berkaitan dengan objek pembahasan maupun variabel-variabel yang digunakan.