

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di Indonesia, pemerintah daerah diberi kewenangan dalam mengelola dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri atau yang biasa dikenal dengan istilah otonomi daerah. Hal ini di atur dalam TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang “Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia” merupakan landasan hukum bagi dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 sebagai dasar penyelenggaraan Otonomi Daerah kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian mengalami perubahan lagi menjadi Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah. Sejak di berlakukannya otonomi di bidang keuangan maka, pemerintah daerah dituntut agar dapat memberikan pertanggungjawabannya atas Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Masyarakat juga menuntut terwujudnya *good government governance* atas pelaksanaan atas organisasi sector public, dalam mewujudkan pemerintahan yang efektif, efisien, transparan, akuntabel yang bersih dan bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme pada pemerintahan. Peran dari pengawasan internal, perencanaan anggaran, sistem akuntansi keuangan dan kinerja keuangan yang baik adalah syarat besar dalam pelaksanaan *good governance* bukan hanya ditujukan pada pemerintah pusat namun pada pemerintah daerah juga dituntut untuk melaksanakan good governance agar tercipta tata kelola pemerintahan yang baik dan sehat di setiap lini pemerintahan.

Didalam pelaksanaan otonomi daerah perlu adanya sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik dalam rangka mengelola dana dengan sistem desentralisasi secara transparan, efisien, efektif, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat luas. Dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good government governance*), pemerintah terus melakukan berbagai upaya perbaikan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan

keuangan daerah, salah satunya dengan penyempurnaan sistem administrasi Negara secara menyeluruh. Salah satu cara yang ditempuh pemerintah dengan menerbitkan dan menyempurnakan perangkat peraturan perundangan tentang pengelolaan keuangan negara/daerah. Keberhasilan sebuah organisasi tidak dapat diukur semata – mata dari pespektif keuangan. Surplus atau defisit dalam laporan keuangan tidak dapat menjadi tolak ukur keberhasilan. Karena sifat dasarnya yang tidak mencari profit, keberhasilan sebuah organisasi sector publik juga harus diukur dari kinerjanya.

Knerja pemerintah daerah adalah: “merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema stategis (strategic planning) suatu organisasi. Secara umum dapat dikatakan juga bahwa kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai organisasi dalam periode tertentu”. (Rohman, 2007 dalam Novita Lerly Djiloy, 2016)

Selain itu lembaga pemerintah membutuhkan sumber daya manusia yang berpotensi dan berkualitas dalam mendorong kemajuan negara, agar berdaya guna serta bertanggung jawab dalam mengemban tugas dan menjalankan fungsi sesuai dengan prosedur dan kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, pegawai dituntut untuk mampu melayani, mengayomi, serta menumbuhkan kepercayaan masyarakat. Potensi dan kualitas pegawai dapat diukur dengan kinerja atau performance dari pegawai. Kinerja pegawai dapat diukur dengan menilai kemampuan pegawai dalam menerima tujuan pekerjaan, tingkat pencapaian tujuan, dan interaksi antara tujuan dan kemampuan pegawai (Arni Karina, 2018).

Pemeriksaan dilakukan berdasarkan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) dan hasil Pemeriksaan menunjukkan masih adanya permasalahan utama yang berpengaruh terhadap penyajian laporan keuangan, yaitu terdapat realisasi belanja senilai Rp1,57 triliun yang melampaui anggaran induk dengan rincian yaitu Belanja Barang dan Jasa senilai Rp403,70 miliar, Belanja Hibah senilai Rp437,44 miliar, Belanja Bantuan Sosial senilai Rp27,54 miliar, Belanja Modal senilai Rp566,11 miliar, dan Belanja Tidak Terduga senilai Rp141,02 miliar. Atas pelampauan realisasi belanja tersebut Pemerintah Provinsi Papua telah menetapkan

Anggaran Perubahan sesuai Peraturan Gubernur Papua Nomor 55 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Gubernur Papua Nomor 1 Tahun 2022 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2022, namun penetapan peraturan gubernur tersebut tidak melalui persetujuan bersama DPRD dan pengesahan Menteri Dalam Negeri serta pelaksanaan dan substansi belanja tersebut tidak sepenuhnya memenuhi kriteria antara lain yaitu keadaan darurat termasuk keperluan mendesak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (papua.bpk.go.id.)

Kasus serupa terjadi di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang telah meraih opini wajar tanpa pengecualian (WTP) dengan penjelasan atas hasil laporan keuangannya untuk tahun anggaran 2012 yang telah di audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK menemukan 65 temuan yang berpotensi merugikan keuangan daerah senilai Rp 154,55 miliar dari total Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah DKI yang mencapai Rp 41 triliun. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dianggap belum menerapkan kebijakan penyisihan piutang dan penyusunan aset tetap, serta potensi konsekuensi putusan Mahkamah Agung atas sengketa dengan pihak swasta. (www.nasional.kompas.com. dalam Arni Karina, 2019).

Berdasarkan hasil analisis data dan pembahasan yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa Kinerja keuangan pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dari tahun 2008 – 2012 adalah baik bila dilihat dari kategori rasio kemandirian, rasio efektifitas, rasio aktivitas, serta rasio pertumbuhan. Sedangkan untuk rasio efisiensi tidak baik (Arni Karina, 2019).

Kinerja keuangan pemerintah daerah juga dapat dipengaruhi oleh pengawasan, pengawasan internal dapat menilai apakah seluruh aktivitas yang berjalan sudah sesuai dengan aktivitas yang direncanakan dan setiap elemen yang berkaitan dengan tujuan organisasi memiliki kualitas dan potensi. Segala aktivitas yang sudah berjalan sesuai dengan prosedur dan aturan dapat mengukur kinerja pegawai dalam melaksanakan pekerjaannya. Meningkatnya kinerja pegawai pada dasarnya lebih ditentukan oleh bagaimana seorang pimpinan mampu mengendalikan pelaksanaan kerja dari para pegawai (Arni Karina, 2018).

Kasus serupa terjadi di SKPD Pemerintah Kabupaten Sigi, Berdasarkan Hasil Pemeriksaan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) Semester I Tahun 2014

mengungkapkan bahwa masih adanya kelemahan dalam SPI (Sistem Pengendalian Intern). Kelemahan-kelemahan tersebut antara lain yaitu pencatatan tidak/belum dilakukan secara akurat, proses penyusunan laporan tidak sesuai ketentuan, system informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai, perencanaan kegiatan tidak memadai, penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan bidang teknis tertentu atau ketentuan intern organisasi yang diperiksa tentang pendapatan dan belanja, penetapan/pelaksanaan kebijakan tidak tepat atau belum dilakukan berakibat hilangnya potensi penerimaan/pendapatan, dan entitas tidak memiliki SOP (Standar Operasional Produksi) yang formal untuk suatu prosedur atau keseluruhan prosedur. Berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK tersebut terdapat 10 kasus yang menunjukkan kelemahan SPI. Kasus-kasus tersebut yaitu terdapat pada Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan dengan jumlah 3 kasus dan Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja dengan jumlah 7 kasus (IHPS BPK RI, 2014). Hal ini membuktikan bahwa satuan pengawasan intern, pengelolaan keuangan daerah, dan pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah yang ada tidak berjalan optimal sesuai SOP. Faktor utama yang melatarbelakangi kelemahan unsur tersebut adalah sumber daya manusia itu sendiri, dalam hal ini pengawasan intern pada organisasi pemerintahan sangat dibutuhkan keberadaannya guna membenahi dan meminimalisir kasus serupa (Novita Lerly Djiloy, 2016)

Dari hasil penelitian yang diperoleh, variable pengawasan internal berpengaruh signifikan terhadap kinerja SKPD. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pengawasan internal sudah cukup terlaksana dengan baik dalam operasionalnya. Pengawasan internal yang baik akan dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah yang dihasilkan oleh SKPD. Dalam kenyataan di SKPD Pemerintah Kabupaten Sigi telah memaksimalkan pengawasan internal dan hal ini telah mampu meningkatkan kinerja pemerintah daerah tersebut. Jadi apabila pengawasan intern baik maka hasil kinerja operasional pemerintah daerah juga akan maksimal dan jika dilihat dari tanggapan responden mengenai variabel pengawasan intern, pengaruh pengawasan intern terhadap kinerja pemerintah daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten sigi sudah optimal (Novita Lerly Djiloy, 2016).

Kinerja keuangan pemerintah daerah juga dapat di pengaruhi oleh perencanaan yang mana pemerintah daerah baik provinsi dan kabupaten/kota juga merupakan pelaksana dan pengelola anggaran. Tahun anggaran pemerintah daerah juga mengikuti tahun anggaran pemerintah pusat yang dimulai pada tanggal 1 Januari dan berakhir pada tanggal 31 Desember tahun bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan dapat dilaksanakan berdasarkan pada kerangka waktu tersebut. Pengelolaan keuangan daerah dimulai pada tahap perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, serta pertanggungjawaban, dan pengawasan. Agenda keuangan tahunan pemerintah daerah atau anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) merupakan instrument kebijakan utama serta sebagai alat penentu besaran sumber daya pendapatan dan pengeluaran pemerintah daerah. Oleh karena APBD merupakan estimasi yang terukur, sehingga penyerapannya merupakan sesuatu yang mutlak (Iqbal, M. 2018)

Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) merupakan dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program, dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD. Kota Jayapura adalah barometer di berbagai bidang di Tanah Papua, maka kita harus memberikan contoh yang baik sebagai teladan agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan efektif, transparan, dan akuntabel. OPD yang belum menyusun RKA perubahan APBD 2022, yaitu bidang sarana dan prasarana atau sarpras terdiri dari Distrik Abepura dan kelurahan Se-Distrik Abepura. Selain itu, lanjutnya, bidang sosial budaya atau sosbud terdiri dari Dinas Kesehatan, Rumah Sakit Umum Ramela Muara Tami, Dinas Pemerintahan Masyarakat dan Kampung, Distrik Muara Tami dan kelurahan se-Distrik Muara Tami, bidang ekonomi terdiri dari Dinas Pariwisata, Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Satu Pintu. Distrik Jayapura Selatan dan kelurahan se-Distrik Jayapura Selatan, bidang pemerintahan terdiri dari Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Badan Pengelola Perbatasan, Bagian Organisasi dan Tata Laksana, Bagian Umum, Bagian Pemerintahan, Distrik Jayapura Utara dan kelurahan se-Distrik Jayapura Utara (<https://jubi.id/tanah-papua/2022>)

Kasus serupa terjadi di Puskesmas Gegerbitung Tahun 2017 – 2019 dapat di lihat pada Table 1.1 berikut:

Tabel 1.1**Data Perencanaan Anggaran Puskesmas Gegerbitung Tahun 2017 – 2019**

Bulan	Tahun					
	2017	%	2018	%	2019	%
Januari	186.804.786		187.668.005		4.414.100	
Februari	182.061.189	-3%	186.762.279	0%	142.984.188	3139%
Maret	216.003.283	19%	189.070.764	1%	143.611.554	0%
April	219.713.700	2%	188.022.694	-1%	149.578.571	4%
Mei	199.324.694	-9%	201.784.255	7%	356.898.740	139%
Juni	179.027.975	-10%	214.104.311	6%	137.405.332	-62%
Juli	189.776.163	6%	611.977.758	186%	140.456.145	2%
Agustus	191.342.964	1%	198.485.575	-68%	145.217.143	3%
September	194.606.753	2%	234.457.762	18%	205.684.963	42%
Oktober	254.573.193	31%	251.056.3787	7%	272.104.976	32%
November	253.725.909	0%	277.051.059	10%	342.950.381	26%
Desember	254.095.909	0%	442.982.106	60%	1.016.526.639	196%
Total	2.521.086.518		3.183.386.946		3.057.832.734	

Berdasarkan data pada table 1.1 diatas dapat dilihat bahwa pada tahun 2017 Perencanaan Anggaran Puskesmas Gegerbitung mengalami kenaikan dan penurunan. Bulan Januari – Februari mengalami penurunan sedikit sebesar 3%. Pada bulan Maret sampai bulan April mengalami kenaikan. Dan pada Bulan Mei sampai dengan bulan Juli kembali mengalami penurunan. Dan pada bulan Agustus mulai mengalami kenaikan lagi. Lalu pada bulan Agustus sampai dengan Desember mengalami kenaikan.

Pada tahun 2018 Perencanaan Anggaran Puskesmas Gegerbitung mengalami kenaikan dan penurunan. Bulan Januari – April mengalami penurunan. Pada bulan Mei – Juli mengalami kenaikan signifikan sebesar 186%. Pada bulan Agustus mengalami penurunan. Bulan September – Desember mengalami kenaikan signifikan sebesar 60%.

Pada tahun 2019 Perencanaan Anggaran Puskesmas Gegerbitung mengalami kenaikan dan penurunan. Pada bulan Januari ke bulan Februari terjadi kenaikan yang sangat signifikan sebesar 3139%. Pada bulan maret sampai meimengalami

kenaikan lagi sebesar 139%. Pada bulan Juni mengalami penurunan lagi. Lalu pada bulan Juli sampai Desember mengalami kenaikan yg signifikan sebesar 196%. Berdasarkan hasil analisis data dan pembahasan yang telah di lakukan dapat di simpulkan bahwa Perencanaan Anggaran dan Evaluasi Anggaran berpengaruh secara simultan terhadap Kinerja Keuangan pada Puskesmas Gegerbitung Kabupaten Sukabumi tahun 2017 – 2019 (Rini Nuraeni dan Asep Suryana, SE., M.Ak, 2020)

Selain pengawasan internal dan perencanaan anggaran, kinerja pemerintah juga di pengaruhi oleh sistem akuntansi, dimana tata kelola pelaksanaan Pemerintah yang baik dari suatu negara merupakan suatu keharusan yang tidak dapat di abaikan. Pemerintah wajib menerapkan kaidah-kaidah yang baik untuk menjalankan roda Pemerintahan, salah satunya yaitu kaidah-kaidah dalam bidang pengelolaan keuangan. Untuk mewujudkan tata kelola Pemerintahan yang baik menjadi alasan mengapa Pemerintahan Republik Indonesia melakukan Reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan berdasarkan sistem akuntansi keuangan, dalam pelaksanaan sistem ini tidak ada jaminan bahwa terdapat kesalahan atau penyimpangan sehingga diperlukan peranan pengawasan internal yang memadai yaitu dari atasan lnsung kepada bawahannya. Pengawasan intern inilah yang dapat memberikan bantuan untuk memverifikasi transaksi-transaksi sehingga dapat ditelusuri dana-dana sesuai dengan tujuannya, kemudian mengecek otoritas, efisiensi dan keabsahan pembelajaran dana. Oleh karena itu, pemerintahan perlu mempunyai sistem akuntansi yang bukan hanya berfungsi sebagai alat pengendalian transaksi keuangan, akan tetapi juga sebagai suatu sistem akuntansi keuangan yang hendaknya mendukung pada pencapaian kinerja. Karena penilaian Pemerintahan yang baik dapat terlihat dari pencapaian kinerja Pemerintahan itu sendiri. Pengukuran dalam pencapaian kinerja sangat penting dalam menilai akuntabilitas organisasi dan manager dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik (Sukmana dan Anggarsari, 2009 dalam Novita Lerly Djiloy, 2016).

Tahun Anggaran (TA) 2015 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah DIY mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) DIY, pada Sidang Paripurna Istimewa DPRD DIY. Walau sudah

kali keenam mengantongi opini WTP, laporan keuangan pemerintah daerah DIY masih terdapat catatan dari Badan Pemeriksa Keuangan. Salah satu catatan yang diberikan adalah masih belum tepatnya pencatatan aset-aset daerah DIY. Banyak aset milik Pemerintah daerah DIY yang belum jelas statusnya seperti beberapa bangunan Pemerintah Daerah DIY yang berdiri diatas Sultan Ground. Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) DIY, Agus Supriyanto juga memaparkan bahwa Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Daerah DIY masih belum memenuhi kompetensi sebesar 40 persen (tribunjogja.com, 2016 dalam Putriasri Pujanira dan Abdullah Taman, 2017).

Berdasarkan hasil analisis data dan pembahasan yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berpengaruh positif terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah DIY (Putriasri Pujanira dan Abdullah Taman, 2017). Penelitian serupa juga menyimpulkan bahwa pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja SKPD pemerintah daerah kabupaten sigi. Pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah pada pemerintah daerah kabupaten sigi secara keseluruhan sudah sangat baik. Berdasarkan pencatatan, penggolongan/pengklasifikasian, dan pelaporan sudah termasuk dalam kategori sangat baik (Novita Lerly Djiloy, 2016).

Berdasarkan latar belakang masalah dan fenomena diatas maka tugas akhir ini diberi judul **“Pengaruh Efektifitas Pengawasan Internal, Perencanaan Anggaran, dan Pelaksanaan Sistem Akuntansi terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah”**

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Pengawasan Internal berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
2. Apakah Perencanaan Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?
3. Apakah Pelaksanaan Sistem Akuntansi berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah?

2. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

a. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian dari rumusan masalah diatas tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

- 1) Menguji dan menganalisis pengaruh Pengawasan Internal terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- 2) Menguji dan menganalisis pengaruh Perencanaan Anggaran terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.
- 3) Menguji dan menganalisis pengaruh Pelaksanaan Sistem Akuntansi terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.

b. Kegunaan Penelitian

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi berbagai pihak, manfaatnya antara lain:

1. Teoritis

- a. Bagi pengembangan ilmu pengetahuan, penelitian ini diharapkan dapat menambah informasi mengenai pengaruh efektivitas pengawasan internal, perencanaan anggaran dan pelaksanaan sistem akuntansi terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
- b. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi referensi atau perbandingan untuk penelitian-penelitian selanjutnya.

2. Praktis

a. Bagi Peneliti

Penelitian ini adalah sebagai referensi dan untuk menambah wawasan ilmu pengetahuan yang secara teoritis telah dipelajari di bangku perkuliahan.

b. Pemerintah Daerah (PEMDA)

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi atau sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Daerah (PEMDA) mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pemerintah daerah antara lain: pengawasan internal, perencanaan anggaran, pelaksanaan sistem akuntansi guna tercapainya *good government governance*.

c. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi atau sumbangan pemikiran kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam meningkatkan kinerja SKPD dengan meningkatkan efektifitas pengawasan internal, mengatur perencanaan anggaran yang baik dan menerapkan pelaksanaan system akuntansi yang baik guna tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik.

d. Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat untuk memahami kinerja keuangan dan laporan keuangan pemerintahan daerah khususnya pada laporan realisasi anggaran pemerintahan daerah.

e. Universitas Nasional (UNAS)

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk menambah referensi sebagai bahan penelitian lanjutan yang lebih mendalam terkait dengan pengaruh efektifitas pengawasan internal, perencanaan anggaran dan pelaksanaan sistem akuntansi terhadap kinerja keuangan atau dengan menambahkan beberapa variable moderisasi.

