

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Perkembangan akuntansi sektor publik di Indonesia sebelum era reformasi dapat dinilai kurang pesat. Pada waktu itu, akuntansi sektor publik kurang mendapat perhatian yang serius. Sehingga orientasi pembangunan lebih banyak diarahkan pada pembangunan sektor industri dan cenderung mengabaikan pembangunan sektor publik. Sektor publik merupakan semua yang berhubungan dengan kepentingan publik dan tentang penyediaan barang dan jasa yang ditujukan untuk publik, dibayarkan melalui pajak dan pendapatan Negara lainnya yang sudah diatur dalam hokum (Sujarweni, 2015).

Secara kolektif sektor publik, penyedia layanan terbesar di dunia. Secara tradisional, sektor publik telah dilihat sebagai kendaraan pasif untuk melaksanakan kebijakan sosial yang diamanatkan oleh undang-undang. Negara memiliki peran yang sangat penting dalam menjamin ketersediaan barang di publik dan jasa yang menjamin kesejahteraan untuk semua orang yang membutuhkan mereka. Perkembangan akuntansi sektor publik di Indonesia saat ini, khususnya pada sektor pemerintahan semakin pesat seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Salah satu ketetapan MPR yaitu Tap MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang “Rekomendasi Kebijakan Penyelenggaraan Otonomi Daerah : Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan

Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia” merupakan landasan hukum bagi dikeluarkannya UU No. 33 Tahun 2004 yaitu pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang 1945.

Perkembangan akuntansi sektor publik di Indonesia yaitu adanya pelaksanaan otonomi daerah (hak tiap daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri) dan desentralisasi (pendelegasian wewenang). Menurut Sujarweni (2015) Saat ini desentralisasi tidak hanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, namun juga berlaku pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada pihak swasta dengan privatisasi (pelipatan modal swasta dalam struktur modal perusahaan publik).

Otonomi daerah dan desentralisasi ini memiliki hubungan dengan pengelolaan keuangan dan sistem pengendalian *intern* pemerintah, dimana esensi pengelolaan keuangan daerah mengharuskan anggaran bertumpu pada kepentingan publik, efisiensi, efektivitas, transparan, dan akuntabel. Untuk itu peningkatan kinerja, produktivitas kerja dan tertib administrasi keuangan harus mendapat perhatian lebih. Pengelolaan keuangan daerah dapat diukur melalui Laporan Realisasi, APBD tersebut terdiri dari tiga bagian utama yaitu: pendapatan, belanja dan pembiayaan. Otonomi daerah yang seluas-luasnya mulai dilaksanakan tahun 2001 membawa dampak pada berbagai aspek kehidupan di daerah, termasuk reformasi pengelolaan keuangan daerah, paling tidak ada dua

alasan mengapa reorientasi dibidang ini diperlukan, yaitu (1) pelimpahan wewenang dan urusan kepada daerah akan mengakibatkan pengelolaan keuangan daerah menjadi semakin kompleks, dan (2) tuntutan publik akan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) memerlukan adanya perubahan paradigma dan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah, baik pada tahun tahap penganggaran, implementasi maupun pertanggungjawaban (Mardiasmo, 2004). Maka, demi terselenggarakannya otonomi daerah tersebut pemerintah perlu mengikuti dan menjalankan sesuai dengan peraturan yang telah dikemukakan. Karena keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah (Halim dan Damayanti, 2007). Informasi akuntansi yang terdapat di dalam laporan keuangan pemerintah daerah harus memenuhi beberapa karakteristik kualitatif yang sebagaimana disyaratkan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yakni Relevan, Handal, Dapat dibandingkan dan Dapat dipahami.

Selain pengelolaan keuangan, yang berhubungan dengan otonomi daerah dan desentralisasi adalah sistem pengendalian *intren* pemerintah. *Good governance* diukur dengan menggunakan instrumen yang dikembangkan oleh *Indonesian Institute of Corporate Governance* (IICG) dengan empat indikator variabel yaitu: prinsip keadilan, transparansi, akuntabilitas, dan pertanggungjawaban (Trisnaningsih, 2007). Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan kinerja pemerintah serta dalam peningkatan kualitas kinerja pemerintah perlu Sistem pengendalian *intern* pemerintah yang merupakan sistem pengendalian yang harus

diterapkan dalam lingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) (Sukmaningrum, 2012). Menurut Kumat (2011) pengendalian internal adalah istilah baku yang berlaku sekarang ini untuk *built-in control*. Menurut Arens (2010) sistem pengendalian intern adalah proses yang dirancang untuk menyediakan jaminan yang layak mengenai pencapaian dari sasaran manajemen dalam kategori berikut : 1) efektivitas dan efisiensi operasi, 2) keandalan dari laporan keuangan, 3) ketaatan pada hukum dan peraturan yang berlaku. Tujuan dari pengendalian *intern* akan tercapai jika kelima elemen pengendalian *intern* telah cukup dan dilaksanakan. Lima elemen pengendalian intern yaitu : lingkungan pengendalian, penilaian resiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, dan pemantauan (PP No. 60 tahun 2008). Salah satu hambatan dalam pembuatan laporan keuangan di Indonesia adalah tidak adanya sistem akuntansi pemerintah daerah yang handal menyebabkan lemahnya pengendalian internal (Mardiasmo, 2004).

Setiap awal tahun, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan audit laporan keuangan pemerintah daerah terutama dalam bentuk pengumpulan data-data yang diperlukan. Pemerintah daerah sangat berkepentingan dengan audit tersebut karena beberapa tahun terakhir ini, Kementerian Keuangan menerapkan sistem *reward and punishment* pada pemerintah daerah. Terdapat tiga macam kriteria dalam sistem tersebut yaitu daerah telah melaksanakan fungsi pelayanan masyarakat dengan baik, daerah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan tepat waktu dan laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian. Dengan demikian, sangat

penting bagi pemerintah daerah agar dapat menyusun laporan keuangan dengan baik. Penyusunan laporan keuangan merupakan salah satu kriteria dalam sistem *reward and punishment* yang diterapkan Kementerian Keuangan kepada pemerintah daerah. Kesimpulannya, pemerintah daerah berkewajiban untuk menyusun laporan keuangan yang dapat menunjukkan kondisi sebenarnya. Kelemahan di dalam sistem pencatatan akuntansi dan pelaporan keuangan dan pengendalian internal antara lain berupa pencatatan transaksi yang tidak akurat atau bahkan transaksi yang tidak dicatat, aset tetap yang belum diinventarisasi hingga pencatatan persediaan yang tidak tertib.

Dilihat dari Sistem Pengendalian *Intern* Pemerintah (SPIP) dan dengan diterapkannya PP No. 60 tahun 2008, pemerintah daerah yang otonom diharap mendapatkan opini “Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)” oleh BPK. Tetapi kenyataannya untuk mendapatkan opini WTP dari BPK sangatlah sulit. Hal ini disebabkan karena sumber daya manusia yang ada dalam pemerintahan tidak memberikan kinerja maksimal bagi satuan kerjanya. Terbukti Kabupaten Bogor selama enam tahun terakhir mendapatkam opini audit dari BPK yang berbeda-beda. Informasi lebih lengkap dapat dilihat pada Tabel 1.1.

**Tabel 1.1**  
**Opini Audit BPK untuk Kabupaten Bogor**

<b>Tahun</b>	<b>Opini Audit</b>
2012	Wajar Dengan Pengecualian
2013	Wajar Dengan Pengecualian
2014	Wajar Dengan Pengecualian
2015	Wajar Tanpa Pengecualian
2016	Wajar Tanpa Pengecualian
2017	Wajar Tanpa Pengecualian

*Sumber:* Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) 2017

Berdasarkan Tabel 1.1 terlihat bahwa Pemerintah Kabupaten Bogor telah berhasil didalam melakukan perbaikan kualitas laporan keuangan, walaupun pada tahun 2012 - 2014 Pemerintah Kabupaten Bogor mendapatkan penilaian berupa Wajar Dengan Pengecualian (WDP) namun pada tahun 2015 - 2017 pemerintah Kabupaten Bogor berhasil melakukan perbaikan didalam menyusun Laporan Keuangan sehingga mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dan pada tahun 2014 pemerintah Kabupaten Bogor mendapatkan Opini Auditor Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penelitian ini diberi judul:

“PENGARUH PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DAN SISTEM PENGENDALIAN *INTERN* PEMERINTAH TERHADAP KINERJA PEMERINTAH DAERAH DAN TINJAUAN DARI SUDUT PANDANG ISLAM”.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dapat dibuat rumusan masalah sebagai berikut:

- 1) Apakah pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?
- 2) Apakah sistem pengendalian *intern* pemerintah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah?
- 3) Bagaimana pengaruh pengelolaan keuangan daerah dan sistem pengendalian *intern* pemerintah terhadap kinerja pemerintah daerah ditinjau dari sudut pandang Islam?

### 1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berkaitan dengan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

- 1) Untuk mengetahui pengaruh pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.
- 2) Untuk mengetahui pengaruh sistem pengendalian *intern* pemerintah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.
- 3) Untuk mengetahui bagaimana hukum pengelolaan keuangan daerah dan sistem pengendalian *intern* pemerintah terhadap kinerja pemerintah daerah melalui tinjauannya dari sudut pandang Islam.

### 1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan untuk penulisan ini adalah sebagai berikut:

- 1) Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai bahan evaluasi dari teori dengan keadaan yang ada di lapangan dan memberikan kontribusi pada perkembangan teori sektor publik serta menambah khasanah yang baru dalam perbendaharaan ilmu pengetahuan dan saling melengkapi dengan penelitian sebelumnya maupun yang akan dilakukan oleh para peneliti sesudahnya dalam mengkaji kinerja pemerintah daerah serta penelitian ini diharapkan dapat memacu penelitian yang lebih baik mengenai pengaruh *good governance*, pengelolaan keuangan daerah dan sistem pengendalian *intern* pemerintah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah pada masa yang akan datang.

## 2) Manfaat praktis

Adapun manfaat praktis yang akan diperoleh adalah sebagai berikut :

### a) Akademik

Sebagai dasar pemahaman terkait dengan Good Governance dan pengelolaan keuangan dan sistem pengendalian intern pemerintah terhadap kinerja pemerintah di wilayah kabupaten bogor.

### b) Pemerintah

Sebagai masukan sumber daya manusia di pemerintahan agar dalam melaksanakan kewajiban pekerjaannya tidak melakukan hal yang tidak diinginkan dan melakukan semua pekerjaan sesuai dengan standar yang ditetapkan.

### c) Masyarakat Umum

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi informasi dan kontribusi bagi masyarakat Indonesia terkait dengan pengaruh yang terjadi pada kinerja pemerintah wilayah kabupaten bogor.