

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perbaikan transparansi dan akuntabilitas fiskal merupakan salah satu kunci bagi keberhasilan perombakan sistem sosial yang dilakukan selama era reformasi. Nasution (2007) menyatakan ada beberapa kelemahan dalam sistem keuangan negara Indonesia di era orde baru yaitu (1) kelemahan dalam desain dan pelaksanaan sistem pengendalian intern, (2) ketidakpatuhan terhadap peraturan perundangan-undangan, (3) penyimpanan keuangan negara yang semrawut, (4) tidak adanya informasi tentang aset dan hutang negara, (5) pengungkapan laporan keuangan pemerintah yang tidak konsisten dan tidak memadai.

Untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan negara, pemerintah era reformasi telah dilakukan koreksi secara menyeluruh. Salah satu upaya yang dilakukan menyusun paket undang-undang keuangan negara yaitu: Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara, UU Nomor 01 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Pengelolaan keuangan adalah yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan yang baik sangat penting bagi kelangsungan dan perkembangan organisasi. Fenomena pengelolaan APBD saat ini besarnya tuntutan pelaksanaan akuntabilitas publik dan transparansi publik oleh organisasi sektor publik seperti unit-unit kerja pemerintah baik pusat maupun daerah. Pengelolaan keuangan APBD secara terbuka cepat dan tepat kepada masyarakat tidak dilibatkan dalam proses dan pembangunan pemerintah. Hal itu muncul karena banyaknya persoalan yang belum dapat diselesaikan.

Untuk merealisasikan pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan tersebut, pengembangan dan pengaplikasian akuntansi sektor publik sangat mendesak dilakukan sebagai alat untuk melakukan transparansi dalam mewujudkan akuntabilitas publik untuk mencapai pemerintah yang baik. Disamping Undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan permendagri No.13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan peraturan Menteri Dalam Negeri No 59 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Pada intinya semua peraturan tersebut menginginkan adanya tranparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Akuntansi sektor publik adalah sistem akuntansi yang dipakai oleh lembaga-lembaga publik sebagai salah satu pertanggungjawaban kepada publik. Sekarang terdapat perhatian yang semakin besar terhadap praktek akuntansi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga publik, baik akuntansi sektor pemerintahan maupun lembaga publik non-pemerintah. Lembaga publik mendapat tuntutan dari masyarakat untuk dikelola secara akuntabel, transparan, dan bertanggungjawab. Akuntabilitas, transparansi, dan pertanggungjawaban tersebut diharapkan masyarakat terwujud dalam pengelolaan keuangan daerah. Wujud dari akuntabilitas, transparansi, dan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran dalam pelayanan masyarakat adalah dengan dibuatnya laporan pertanggungjawaban.

Di dalam instansi pemerintah, pengendalian internal telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 yang menjelaskan bahwa Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) adalah Sistem Pengendalian Internal yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi dalam

pencapaian tujuan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Pengendalian intern juga dapat diharapkan membantu meningkatkan kinerja instansi pemerintah daerah dalam suatu organisasi publik. Sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 59 ayat 2 Peraturan Pemerintah No 60 Tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern Pemerintah, BPKP dinyatakan sebagai Pembina penyelenggaraan SPIP yang mempunyai kewajiban menyusun pedoman teknis penyelenggaraan SPIP, melakukan pendidikan dan pelatihan SPIP, melakukan peningkatan kompetensi auditor aparat pengawasan intern pemerintah (Situs Resmi BPKP)

Selanjutnya mengenai pengendalian intern tidak lepas dari salah satu kunci keberhasilan kinerja suatu organisasi. Hal ini bahwa kepala perwakilan BPKP provinsi sumbar telah sangat minim untuk mendapatkan prestasi WTP atas LKPD diseluruh kabupaten/kota diwilayah provinsi sumbar. Oleh kerana itu Pengendalian intern yang sangat lemah dalam instansi pemerintah daerah itu sendiri sehingga kemandirian suatu daerah tidak tercapai dengan program pemerintah yang baik.

Tercapainya pengelolaan anggaran yang baik tidak terlepas dari adanya pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung pengguna anggaran itu sendiri (pengawasan melekat). Selain dilakukan oleh atasan langsung pengguna anggaran itu sendiri, pengawasan juga dilakukan oleh legislatif dan lembaga pengawas khusus yang bertugas mengontrol proses perencanaan dan pengendalian anggaran. Pengawasan terhadap anggaran diperlukan untuk mengetahui apakah perencanaan yang telah disusun dapat berjalan secara efisien, efektif, dan ekonomis.

Pengelolaan anggaran yang baik sangat penting bagi kelangsungan dan perkembangan organisasi karena erat kaitannya dengan kelangsungan kesejahteraan masyarakat banyak. Pengelolaan anggaran yang baik merupakan prinsip *Value for Money* dan mutlak dilakukan.

Implementasi prinsip *Value for Money* diyakini dapat memperbaiki kinerja sektor publik. *Value for Money* merupakan prinsip pengelolaan anggaran sektor publik yang mendasar pada tiga elemen utama, yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. *Value for Money* dapat tercapai apabila organisasi telah menggunakan biaya *input* paling kecil untuk mencapai *output* yang optimum dalam rangka mencapai tujuan organisasi (Mardiasmo, 2002:7).

Bentuk laporan pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah selama satu tahun anggaran adalah dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Laporan keuangan pemerintah daerah harus mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2010. Tujuan diberlakukannya hal tersebut adalah agar lebih *accountable* dan semakin diperlukannya peningkatan kualitas laporan keuangan. Kualitas laporan keuangan pemerintah sangat dipengaruhi oleh faktor kepatuhan terhadap standar akuntansi, kapabilitas sumber daya manusia, serta dukungan sistem akuntansi yang ada. Tidak pula terlepas dinamika perubahan eksternal yang tidak dapat dikendalikan oleh organisasi.

Laporan keuangan pemerintah kemudian disampaikan kepada DPR/DPRD dan masyarakat umum setelah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Adapun komponen laporan keuangan yang disampaikan tersebut meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Secara garis besar, tujuan umum penyajian laporan keuangan oleh pemerintah daerah adalah pertama, untuk memberikan informasi yang digunakan dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial, dan politik serta sebagai bukti pertanggungjawaban dan pengelolaan. Kedua untuk memberikan informasi yang digunakan untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional (Mandiasmo 2002).

Sedangkan secara khusus, tujuan khusus penyajian laporan keuangan oleh pemerintah daerah adalah pertama, memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi

aliran kas, saldo neraca, dan kebutuhan sumber daya finansial jangka pendek unit pemerintah. Kedua, memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi kondisi ekonomi suatu unit pemerintahan dan perubahan-perubahan yang terjadi di dalamnya. Ketiga, memberikan informasi keuangan untuk memonitor kinerja, kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan, kontrak yang telah disepakati, dan ketentuan lain yang disyaratkan. Keempat, memberikan informasi untuk perencanaan dan penganggaran, serta untuk memprediksi pengaruh pemilikan dan pembelanjaan sumber daya ekonomi terhadap pencapaian tujuan operasional. Kelima, memberikan informasi untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional (Mandiasmo, 2002).

Penelitian yang dilakukan oleh Hanim, Sustika (2009) tentang Pengaruh Penyajian Laporan Keuangan Daerah terhadap Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Langsa. Hasil Penelitiannya adalah bahwa semua variabel memiliki pengaruh positif.

Dalam Penelitian yang dilakukan oleh Soleha (2011) tentang Pengaruh Penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah dan Aktivitas Pengendalian terhadap Akuntabilitas Keuangan SKPD di Pemerintahan Provinsi Banten. Hasil Penelitiannya adalah hubungan pengaruh penerapan sistem akuntansi keuangan daerah dan aktivitas pengendalian terhadap akuntabilitas keuangan daerah skpd memiliki pengaruh positif.

Penelitian yang dilakukan oleh Anies Iqbal Mustofa (2012) tentang Pengaruh Penyajian dan Aksesibilitas Pengelolaan Keuangan Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Pematang. Hasil Penelitiannya adalah bahwa Pengaruh Penyajian dan Aksesibilitas Pengelolaan Keuangan secara bersama-sama berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Putu Riana Primayani (2014) tentang Pengaruh Pengendalian Internal, *Value For Money*, Penyajian Laporan Keuangan dan Aksesibilitas

Laporan Keuangan Terhadap Akuntabilitas Laporan Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Klungkung. Hasil Penelitian tersebut adalah Semua Variabel memiliki pengaruh positif. Hal ini dapat dijelaskan bahwa Pengendalian yang berupa pengendalian internal dan pengendalian manajemen berada di bawah kendali eksekutif (pemerintah pusat dan daerah) dan dilakukan untuk memastikan strategi dijalankan dengan baik sehingga tujuan dapat dicapai, sedangkan pemeriksaan (audit) dilakukan oleh badan yang memiliki kompetensi dan independensi untuk mengukur apakah kinerja eksekutif sudah sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan (Mardiasmo, 2002). Untuk mencapai akuntabilitas publik yang baik dengan digunakannya pengukuran kinerja *value for money*. Seperti yang diungkapkan oleh Mardiasmo (2004:121) bahwa akuntabilitas publik bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien dan efektif.

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Wahyuni Putu dkk (2014) tentang Penyajian Laporan Keuangan Daerah dan Aksesibilitas Laporan Keuangan Daerah Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah pada pemerintah Kabupaten Bandung. Hasil penelitiannya pengaruh penyajian laporan keuangan daerah dan aksesibilitas laporan keuangan daerah terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah adalah pengaruh positif.

Badan Pemeriksaan Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Barat dalam empat tahun terakhir memberikan opini WDP berturut-turut pada tahun 2008 sampai 2012. Namun pada tahun 2013-2014 BPK Perwakilan Sumatera Barat memberikan opini kepada laporan keuangan kabupaten agam tahun 2013-2014 adalah opini WTP. Adapun opini tersebut masih ada beberapa kelemahan yaitu sistem pengendalian intern pemerintah. Hal ini merupakan kerja keras yang dilakukan pemerintah kabupaten Agam sehingga bisa memperbaiki laporan keuangannya pada tahun 2015 (<http://www.agamkab.go.id>).

Adapun Kelemahan yang terjadi pada opini WDP pada tahun 2008-2012 adalah lemahnya sistem pengendalian intern yang terlihat dari masih banyaknya temuan-temuan audit. Hal ini untuk mendapatkan opini WTP semakin berat dan itu perlu kerjasama yang solid dengan seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten dengan akuntansi yang berbasis akrual (<http://www.agamkab.go.id>).

Sementara dilihat dari komponennya, realisasi belanja daerah terbagi ke dalam belanja tidak langsung dan belanja langsung. Untuk belanja tidak langsung tahun 2014 terealisasi sebesar Rp.719,01 Miliar atau 92,33 persen. Sedangkan untuk belanja langsung pada tahun 2014 terealisasi sebesar 376,87 miliar atau 90,87 persen dari anggaran yang ditetapkan. Kemudian untuk pembiayaan daerah tahun 2014 direalisasikan sebesar Rp 79,23 miliar atau 100 persen dari anggaran yang ditetapkan. Realisasi yang dicapai dari rencana belanja ini merupakan salah satu bentuk upaya peningkatan efisiensi belanja yang terus dilakukan pada setiap tahun. Hal ini harus dimaknai sebagai keberhasilan anggaran berbasis kinerja (<http://www.agamkab.go.id>).

Berdasarkan uraian latar belakang diatas ,maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul pengaruh Pengendalian Intern, *Value For Money* dan Penyajian Laporan Keuangan terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan daerah (studi pada kasus SKPD kabupaten Agam).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang Masalah yang telah diuraikan, maka dapat dirumuskan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh antara pelaksanaan Pengendalian Intern terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah
2. Bagaimana pengaruh antara pemanfaatan *Value For Money* terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah

3. Bagaimana pengaruh antara Penyajian Laporan Keuangan terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah
4. Bagaimana pengaruh antara Pengendalian *Intern*, *Value for Money*, dan Penyajian laporan Keuangan terhadap Akuntabilitas Keuangan Daerah

C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pengendalian *intern*, *Value For Money* dan penyajian laporan keuangan berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi :

1. Bagi Akademis

Diharapkan dapat menambah wawasan pemikiran dalam hal akuntansi khususnya pengaruh Pengendalian *Intern*, *Value For Money* dan Penyajian Laporan Keuangan terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah

2. Bagi Organisasi Publik

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat serta masukan yang berguna bagi organisasi publik, khususnya organisasi public di Kabupaten Agam dalam menerapkan kebijakannya sehingga kinerja organisasi publik tersebut menjadi lebih baik.

3. Bagi Pihak Lain yang terkait dan Penelitian Selanjutnya

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat member masukan yang berguna bagi pihak-pihak lain yang bersangkutan dan penelitian selanjutnya dikabupaten atau kota lain di Indonesia, dan kegunaan tersebut dapat berdampak baik bersifat praktis maupun teoritis.

D. Sistematika Penulisan

Sistematika Penulisan dalam hal ini disusun menjadi enam bab dan diberi penjelasan dalam masing-masing sub yang terdiri atas:

- BAB I : Dalam bab ini penulis menguraikan tentang latar belakang masalah perumusan masalah ,tujuan ,manfaat penelitian serta sistematika penulisan
- BAB II : Dalam bab ini merupakan landasan teori-teori yang terdiri dari pengertian Pengendalian *Intern*, *Value For Money* dan Penyajian Laporan Keuangan Terhadap Akuntabilitas pengelolaan Keuangan Daerah
- BAB III : Dalam bab ini dijelaskan definisi operasional yang mendeskripsikan variabel-variabel dalam penelitian, jenis dan sumber data mendeskripsikan tentang jenis data dari variabel-variabel dalam penelitian.Metode analisis mendeskripsikan jenis atau model analisis yang digunakan dalam penelitian.
- BAB IV : Dalam bab ini akan membahas tentang gambaran umum Pada Pemerintah Kabupaten Agam mengenai masalah Pengendalian *Intern*, *Value For Money* dan penyajian Laporan Keuangan terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Daerah
- BAB V : Dalam bab ini akan dibahas hasil penelitian dan pembahasan mengenai pengaruhPengendalian *Intern*, *Value For Money* dan penyajian Laporan Keuangan terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Daerah
- BAB VI : Bab ini berikan kesimpulan dan saran