

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak di berlakukannya otonomi daerah maka pemerintahan pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembangunan berdasarkan undang-undang. Undang-undang otonomi daerah memberikan kewenangan penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab. Diberlakukannya otonomi daerah memiliki fungsi agar setiap daerah lebih maju, mandiri, sejahtera, dan dapat menjadikan pemerintah daerah lebih efektif dan efisien (Noviyanti:2016).

Otonomi daerah di Indonesia lahir di tengah gejolak sosial yang sangat masif pada tahun 1999 yang di dahului krisis ekonomi sekitar tahun 1997. Latar belakang otonomi daerah timbul sebagai tuntutan atas buruknya pelaksanaan mesin pemerintahan yang di laksanakan sentralistik. Indonesia mulai melaksanakan sistem otonomi daerah sejak masa reformasi berlangsung yaitu tahun 1999 melalui UU no. 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah. Kemudian pada tahun 2004 UU no. 22 tahun 1999 dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga digantikan dengan UU no. 32 tahun 2004. Sampai saat ini telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir kali berubah dengan UU no. 12 tahun 2008. Sejalan dengan undang-undang otonomi yang memberlakukan kewenangan

penyelenggaraan pemerintah yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab (Aziz, 2016).

Pasal 4 PP no. 106 tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatuhan. Efisiensi adalah pencapaian output yang maksimum dengan input tertentu atau penggunaan input terendah untuk mencapai output tertentu, efisiensi merupakan perbandingan output dan input yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan. Sedangkan efektivitas adalah tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan (Mahsun 2006, dalam Noviyanti, 2016). Jika efisiensi berfokus pada output dan proses maka efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil). Suatu organisasi, program, atau kegiatan dinilai efektif apabila output yang dihasilkan bisa memenuhi tujuan yang diharapkan atau dikatakan *spending wisely* (Rondonuwu, 2015).

Tingkat kepercayaan masyarakat sangat penting dalam mewujudkan pemerintahan yang efektif dan efisien. Untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat, Pemerintah daerah harus bisa meningkatkan kinerja keuangannya. (Nanang, 2008, dalam Aziz, 2016). Kepercayaan masyarakat meningkat jika pemerintah konsisten dalam memberikan informasi akuntabilitas keuangan yang transparan dan akuntabel, bagi instansi pemerintah, laporan keuangan menggambarkan pertanggung jawaban atas

pengelolaan keuangan daerah. Laporan keuangan digunakan oleh pemerintah untuk memenuhi espektasi masyarakat untuk mengungkapkan posisi keuangan dan kinerjanya dalam memberikan jasa kepada publik (Munawir, 2002 dalam Ardianingsih, 2016).

Akuntabilitas keuangan pemerintah bisa tercapai apabila didukung oleh sumber daya aparatur pemerintah yang kompeten. Karena aparatur pemerintah dituntut untuk menjalankan tugas, wewenang dan fungsi sesuai dengan ketentuan undang-undang maupun peraturan lain yang berlaku. Penyimpangan yang sering terjadi dikalangan aparat pemerintah daerah disebabkan oleh pelaksanaan pengawasan keuangan yang kurang efektif. Walaupun dalam tubuh instansi telah dibentuk badan yang melakukan kegiatan pengawasan pengelolaan keuangan. Pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel harus didukung oleh pengawas dan auditor sektor publik yang berkualitas. Apabila kualitas auditor sektor publik rendah maka memberikan kelonggaran terhadap lembaga pemerintah untuk melakukan penyimpangan atas penggunaan keuangan daerah.

Reformasi keuangan di Indonesia dilakukan secara bertahap mulai tahun 1998 karena mengingat masih terdapat beberapa faktor hambatan dalam penerapan peraturan, seperti kurangnya kesiapan sumber daya aparatur pemerintah daerah ketika diberikan tanggung jawab masing-masing setelah sebelumnya sifat pemerintahan indonesia adalah tersentralisasi. Karena itu maka pengawasan dalam pengelolaan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh inspektorat kabupaten atau kota, sesuai dengan PP no.41

tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah. Inspektorat daerah dipimpin oleh inspektur yang dalam melaksanakan tugas dan wewenang bertanggung jawab langsung pada bupati atau walikota dan secara teknis mendapat pembinaan dari sekretaris daerah, serta bertugas untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan urusan pemerintahan (Ardianingsih, 2016).

(Putri, 2017) Menjelaskan bahwa dalam memperoleh kualitas laporan keuangan yang akuntabel, tentunya aparatur pemerintah harus memahami regulasi standar akuntansi pemerintahan basis akrual. Definisi pemahaman regulasi basis akrual adalah pemahaman anggota atau pegawai mengenai peraturan, prosedur dan kebijakan tentang peraturan daerah. Peraturan yang dimaksud adalah pedoman yang harus dilakukan serta prosedur terkait dengan serangkaian strategi untuk mencapai tujuan. Dalam rangka peningkatan kualitas informasi pelaporan keuangan, pemerintah merevisi PP no. 24 tahun 2005 dengan mengeluarkan PP no. 71 tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintah (SAP) yang berbasis akrual. Penerapan akuntansi basis akrual diperlukan untuk menghasilkan pengukuran kinerja yang lebih baik, serta untuk memfasilitasi manajemen keuangan atau aset yang lebih transparan dan akuntabel. Perubahan regulasi akuntansi pemerintah dari basis kas ke basis akrual cukup kompleks sehingga diperlukan pemahaman yang utuh mengenai konsep akuntansi.

Titik berat otonomi daerah sesuai undang-undang no 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah sebagai pengganti undang-undang no 32 tahun

2004 dan undang-undang tahun 2008 tentang perubahan kedua atas undang-undang no 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah terletak di kabupaten atau kota. Oleh karena itu, dalam menyelenggarakan otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab, di perlukan transparansi dan akuntabilitas yang memberi kesempatan kepada pemerintah daerah dalam menciptakan tatakelola pemerintahan yang baik (*good governance*), otonomi daerah serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Secara implisit sebenarnya mendorong pemerintah daerah untuk menciptakan kemandirian dalam setiap aspek pembangunan daerah. Salah satu kriteria penting untuk mengetahui kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya adalah dalam bidang keuangan. Oleh karena itu, kemampuan mengelola keuangan ini sangat besar pengaruhnya terhadap perkembangan daerah. Kirana yanti, (2016) menyatakan bahwa pemahaman regulasi basis akrual berpengaruh positif dan signifikan terhadap laporan keuangan daerah.

Pemerintah daerah dapat menciptakan sumber pendapatan dengan mengoptimalkan pengelolaan aset daerah (Tangke, 2015). Pengelolaan aset daerah menjadi salah satu hal penting dalam penyelenggaraan pemerintah daerah saat ini dalam mewujudkan pemerintah yang baik, efektif, dan efisien serta menciptakan akuntabilitas publik. Artinya bahwa upaya melakukan pengelolaan aset daerah secara baik merupakan salah satu upaya yang di asumsikan dapat menciptakan *good local governance*. Dalam praktek penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah yang berkualitas,

tetapi kenyataan masih berbeda dengan harapan. Berdasarkan hasil pemeriksaan badan pemeriksaa keuangan (BPK) didapati masih banyak laporan keuangan pemerintah daerah disusun belum berkualitas, karena belum menyajikan data-data keuangan yang sesuai dengan standar dan peraturan perundang-undangan. Disamping itu juga, masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dan berhasil ditemukan dalam pelaksanaan audit atas laporan keuangan pemerintah daerah (Wungow, 2016 dalam Poae, 2018). Hasil pemeriksaan terhadap laporan keuangan pemerintah daerah dari tahun 2010 sampai 2015, lima puluh lima persen (55%) opini yang diberikan oleh BPK RI adalah wajar dengan pengecualian (Ihps BPK RI, 2015 sampai 2016).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014, pengelolaan aset daerah adalah tidak sekedar administratif semata, tetapi lebih maju berfikir dalam menangani aset daerah, dengan meningkatkan efisiensi, efektifitas dan menciptakan nilai tambah dalam mengelola aset daerah. Oleh karena itu, lingkup pengelolaan aset daerah mencakup perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Dengan pengelolaan aset daerah yang efisien dan efektif mulai dari perencanaan sampai dengan pengendaliannya diharapkan dapat menghindari penyimpangan dari peraturan yang berlaku. (Permendagri No 17 Tahun 2007).

Menurut kementerian keuangan (2013), pencatatan barang daerah pada satuan kerja perangkat daerah (SKPD) sangat penting karena catatan dijadikan objek audit oleh badan pemeriksa keuangan (BPK) dalam pemberian opini. Dengan pencatatan secara tertib, maka akan dihasilkan angka-angka yang tepat dan akurat serta akan menghasilkan laporan aset dineraca dengan angka yang tepat dan akurat pula, dan akan meningkatkan kualitas laporan keuangan yang lebih baik. (Yusuf, 2015:27 dalam Poae, 2017) menjelaskan bahwa neraca daerah yang merupakan bagian dari komponen laporan keuangan akan lengkap dan dapat dipercaya jika pencatatan aset antara fisik aset, dokumen kepemilikan, dan penatausahaan dalam buku inventaris mempunyai kesesuaian. Dengan adanya alur pencatatan yang sistematis maka tingkat kepercayaan terhadap proses pengelolaan aset akan dipercaya siapapun yang membaca laporan keuangan tersebut. Selain itu, BPK RI selaku auditor akan lebih mudah menelusuri aset dengan kriteria yang telah ditetapkan dalam standar akuntansi, sehingga BPK RI tidak akan ragu dalam menilai tingkat kewajaran keberadaan aset baik secara administrasi ataupun secara fisik. Hal ini mengkonfirmasi asumsi filosofis dari teori kepatuhan yang menjelaskan bahwa seorang individu cenderung mematuhi hukum yang mereka anggap sesuai dan konsisten, dengan norma-norma internal mereka. Dalam proses pengelolaan aset khususnya dalam proses pencatatan barang milik daerah harus memenuhi kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku (Poae, 2017). Hasil dari penelitian poae menunjukkan bahwa

manajemen aset berpengaruh positif signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Pemerintah terus menerus mewujudkan berbagai upaya perbaikan dalam rangka mewujudkan tatakelola pemerintah yang baik (*good government governance*) antara lain perbaikan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Reformasi anggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah mengakibatkan perubahan struktur anggaran dan perubahan proses penyusunan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) untuk menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik. Faktor lain yang mempengaruhi kinerja keuangan daerah adalah pengendalian internal. Sistem akuntansi sebagai sistem informasi merupakan subjek terjadinya kesalahan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja. (Hanum, 2017)

Berdasarkan peraturan pemerintah no. 60 tahun 2008 pengertian sistem pengendalian intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Disamping itu, pengertian sistem pengendalian intern menurut permendagri no. 4 tahun 2008 adalah pedoman pelaksanaan *review* atas laporan keuangan daerah Pasal 1(10) Sistem pengendalian intern adalah suatu proses yang dipengaruhi oleh manajemen yang diciptakan untuk

memberikan keyakinan yang memadai dalam menciptakan efektivitas, efisiensi, ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan keandalan penyajian keuangan daerah. Berdasarkan pengertian diatas dapat dinyatakan bahwa sistem pengendalian intern merupakan suatu proses yang didesain untuk memberikan keyakinan yang memadai tentang pencapaian tiga golongan tujuan yang terdiri dari keandalan laporan keuangan, efektif dan efisien. Pengendalian intern diterapkan untuk mencapai tujuan dan meminimalkan hal-hal yang mungkin terjadi diluar rencana, pengendalian intern juga meningkatkan efisiensi, mencegah timbulnya kerugian atas aktiva, mempertinggi tingkat keandalan data dalam laporan keuangan dan mendorong dipatuhinya hukum dan peraturan yang telah ditetapkan. Jadi pada dasarnya pengendalian intern merupakan tindakan yang bersifat aktif, karena mencari tindakan perbaikan apabila terjadi hal-hal yang menyimpang dari apa yang di tetapkan (Pujiono, 2016). Hasil penelitian pujiono menyatakan bahwa Sistem pengendalian intern berpengaruh signifikan terhadap pengelolaan keuangan daerah.

B. Pembatasan Masalah

Mengingat begitu banyak permasalahan yang timbul, maka diperlukan pembatasan masalah untuk menghindari berbagai kesalahan persepsi yang berkaitan dengan penelitian. Oleh karena itu penelitian ini dibatasi pada persepsi karyawan pemerintah daerah atas pemahaman regulasi basis akrual, pemahaman manajemen aset, dan sistem pengendalian intern, terhadap kinerja keuangan daerah pada SKPD di kabupaten banyumas.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah di uraikan, maka rumusan masalah yang dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah persepsi karyawan pemerintah daerah atas pemahaman regulasi basis akrual berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah.
2. Apakah persepsi karyawan pemerintah daerah atas pemahaman manajemen aset berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah.
3. Apakah persepsi karyawan pemerintah daerah atas sistem pengendalian interen berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah.

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah diketahui dalam perumusan masalah, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh persepsi karyawan pemerintah daerah atas pemahaman regulasi basis akrual terhadap kinerja keuangan daerah.
2. Untuk mengetahui pengaruh persepsi karyawan pemerintah daerah atas pemahaman manajemen aset terhadap kinerja keuangan daerah.
3. Untuk mengetahui pengaruh persepsi karyawan pemerintah daerah atas sistem pengendalian intern terhadap kinerja keuangan daerah.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian dalam menganalisis kinerja keuangan daerah Kabupaten banyumas dengan ukuran persepsi karyawan pemerintah daerah atas pemahaman regulasi basis akrual, pemahaman manajemen aset, dan sistem pengendalian intern, adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja keuangan daerah, pemerintah kabupaten banyumas ditinjau dari persepsi karyawan PEMDA atas pemahaman regulasi basis akrual, pemahaman manajemen aset, dan sistem pengendalian intern.

2. Manfaat Praktisa

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi atau sumbangan pemikiran pemerintah daerah didalam menganalisis kinerja keuangan guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas.
- b. Bagi peneliti, penelitian ini merupakan media untuk belajar memecahkan masalah secara ilmiah tentang pemahaman regulasi berbasis akrual, pemahaman manajemen asset, dan sistem pengendalian intern terhadap kinerja keuangan daerah.
- c. Bagi peneliti selanjutnya dapat dijadikan tambahan pengetahuan dan sebagai bahan acuan untuk penelitian selanjutnya dalam bidang yang sama.