

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Masyarakat dewasa saat ini menuntut akan terwujudnya good government governance dan pelaksanaan organisasi sektor publik yang efektif, efisien, transparan, akuntabel yang bersih dan bebas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Di dalam pelaksanaannya, good government bukan hanya ditujukan pada pemerintah pusat namun pada pemerintah daerah juga dituntut untuk melaksanakan good government agar tercipta tata kelola pemerintahan yang baik dan sehat di setiap lini pemerintahan.

Dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (good government), pemerintah terus melakukan berbagai upaya perbaikan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, salah satunya dengan penyempurnaan sistem administrasi Negara secara menyeluruh (LAN 2000 dalam Primadona 2011). Salah satu cara yang ditempuh pemerintah dengan menerbitkan dan menyempurnakan perangkat peraturan perundangan tentang pengelolaan keuangan Negara/daerah (Rohman, 2007)

Perkembangan organisasi sektor publik yang semakin pesat menuntut pemerintah agar melakukan kinerja yang baik dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya. Kinerja pemerintah dikatakan baik dapat dilihat dari tingkat pencapaian hasil yang dilaksanakan secara nyata dan maksimal. Kinerja suatu organisasi yang telah dilaksanakan dengan tingkat pencapaian hasil tertentu, harus sesuai dengan visi dan misi organisasi yang telah ditetapkan sebagai landasan dalam pelaksanaan tugas yang harus dipertanggungjawabkan (Mahsan, 2006:4).

Dalam melaksanakan 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

(Bastian, 2002 dalam Primadona 2011). Keberhasilan sebuah organisasi tidak dapat diukur semata-mata dari perspektif keuangan. Surplus atau defisit dalam laporan keuangan tidak dapat menjadi tolak ukur keberhasilan karena sifat dasarnya yang tidak mencari profit, keberhasilan suatu organisasi sektor publik juga harus diukur dari kinerjanya (Mardiasmo, 2004).

Kinerja adalah untuk memotivasi karyawan dalam mencapai tujuan organisasi dan dalam mematuhi standar-standar perilaku yang ditetapkan sebelumnya, guna menghasilkan tindakan dan *outcome* yang diinginkan (Abdul, 2009). Kinerja keuangan adalah suatu analisis yang dilakukan untuk melihat sejauh mana suatu entitas telah melaksanakan tujuan entitas tersebut dengan menggunakan aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar, Fahmi (2012:21).

Pengukuran kinerja pemerintah merupakan hal yang sangat vital karena peningkatan kualitas dan *comparability* informasi keuangan pemerintah menjadi tugas yang penting. Pengukuran kinerja juga digunakan untuk menilai pencapaian tujuan dan sasaran (*goals and objectives*). Dalam hal ini terdapat empat elemen kunci dari sistem pengukuran kinerja: (a) perencanaan dan pencapaian tujuan; (b) pengembangan ukuran yang relevan; (c) pelaporan format dan hasil; (d) pengembangan informasi. Pengukuran kinerja instansi pemerintah dimaksud untuk meningkatkan akuntabilitas, transparansi, pengelolaan organisasi dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat (Halim, 2005)

Perbaikan kinerja anggaran dan pengelolaan keuangan daerah menduduki posisi penting dalam strategi pemberdayaan pemerintah daerah untuk pelaksanaan otonomi daerah dan mewujudkan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Perencanaan pengeluaran yang berorientasi pada kinerja akan meningkatkan kinerja anggaran daerah. Akuntabilitas kinerja diperlukan sebagai pertanggungjawaban terhadap kinerja. Hasil kinerja dari pegawai pemerintah dapat diketahui melalui informasi akuntabilitas dari masing-masing instansi pemerintah tersebut. Informasi tentang akuntabilitas diperlukan oleh pemerintah, karena berdasarkan informasi tersebut menjadi bahan pengambilan keputusan pemerintah

untuk melakukan perbaikan-perbaikan manajemen dalam penyelenggaraan urusan pemerintah yang lebih baik.

Dikutip dari www.indotimur.com. Pemerintah kota ternate melakukan evaluasi kinerja tahun 2018 yang dilaksanakan pada 21/1/2019 di aula kantor walikota ternate, yang dimana membahas mengenai kinerja pemkot ternate yang belum diselesaikan, evaluasi PAD dan program-program tahun 2018 yang belum diselesaikan. Hal ini membuktikan bahwa kinerja pemerintah kota ternate saat ini masih kurang baik, dengan adanya keterlambatan program-program yang belum diselesaikan pada tahun 2018. Salah satunya yaitu masalah terkait dengan penemuan BPK yang harus diperbaiki dan juga kelengkapan dokumen untuk penyusunan LKPD tahun 2018. Instansi pemerintah di kota ternate dibentuk untuk menangani urusan-urusan pemerintahan dalam berbagai bidang, menjalankan pelayanan publik serta menjadi fasilitator dalam pembangunan daerah. Reformasi pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang telah berlangsung membuat kinerja instansi pemerintah di kota ternate semakin berperan dalam menentukan masa depan daerah.

Penerapan SAP Berbasis Akrual dilaksanakan secara bertahap dari penerapan SAP Berbasis Kas Menuju Akrual menjadi penerapan SAP Berbasis Akrual. SAP Berbasis Kas Menuju Akrual yaitu SAP yang mengakui pendapatan, belanja, dan pembiayaan berbasis kas, serta mengakui asset, utang, dan ekuitas dana berbasis akrual. Ketentuan lebih lanjut mengenai penerapan SAP Berbasis Akrual secara bertahap pada pemerintah pusat diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan, Ketentuan lebih lanjut mengenai penerapan SAP Berbasis Akrual secara bertahap pada pemerintah daerah diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Penerapan SAP Berbasis Akrual secara bertahap dilakkan dengan memperhatikan urutan persiapan dan ruang lingkup laporan (Fitriyanti, 2017)

Penerapan SAP berbasis akrual juga diatur dalam Peraturan Menteri dalam negeri republik indonesia (Permendagri) No 64 tahun 2013 komponen laporan keuangan pemerintah masih meliputi salah satunya adalah laporan realisasi anggaran yang jelas-jelas mempergunakan basis kas dalam penyusunannya. Adapun realisasi anggaran adalah salah

satu komponen laporan keuangan pemerintah yang menyajikan ikhtisar, sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat atau daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan.

Perbedaan penerapan sistem akuntansi pada masa pra reformasi dan sistem yang baru adalah sistem akuntansi penatausahaan keuangan daerah yang berlaku pada masa lalu dan saat ini tercermin dalam perhitungan APBD menggunakan sistem pembukuan tunggal yang berbasis kas. Prinsip basis kas adalah mengakui pendapatan pada saat diterimanya kas dan mengakui belanja atau biaya pada saat dikeluarkannya kas. Hal tersebut tentu saja sangat terbatas, karena informasi yang dihasilkan hanya berupa kas yang terdiri dari informasi kas masuk, kas keluar, dan saldo kas. Basis akrual menyediakan informasi yang paling komprehensif karena seluruh arus sumber daya dicatat, termasuk transaksi internal dan arus ekonomi lainnya. Secara sederhana, dikatakan bahwa penerapan akuntansi berbasis akrual ditunjukkan untuk mengatasi ketidak cukupan basis kas data yang lebih akurat.

Tahun 2015 Pemerintah Kota Ternate meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) setelah melakukan Penerapan Akuntansi Berbasis Akrual. (www.bpk.malukuutara.co.id). Untuk penerapan akuntansi Pemerintahan Kota Ternate, masih terdapat kendala dan tantangan yang muncul khususnya penerapan akuntansi berbasis akrual antara lain; (1) Kurang kuatnya komitmen kepala daerah dan dukungan DPRD. Hal ini ditunjukkan dengan tidak adanya *road map* maupun strategi khusus yang dibuat dalam penerapan SAP berbasis akrual. (2) Regulasi dan kebijakan yang belum ditetapkan. Hal ini ditunjukkan dengan belum ditetapkannya Perda tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah dan Kebijakan Akuntansi yang telah disesuaikan dengan PP Nomor 71 Tahun 2010. (3) Dukungan anggaran yang kurang, yaitu kurangnya anggaran untuk kepentingan pengembangan SDM dan pengembangan sistem/teknologi informasi. (4) Teknologi informasi yang belum optimal, seperti sistem informasi yang belum terintegrasi seluruh SKPD, serta belum adanya pengamanan dan *back up* data untuk memitigasi resiko jika terjadi gangguan sistem. Dan (5) Kurangnya SDM yang memahami akuntansi dan sistem informasi yang belum ditindaklanjuti

dengan pengadaan pegawai yang kompeten dan pelatihan SDM untuk menambah kompetensinya. Maka dengan hal ini diharapkan pada pemerintah daerah dapat segera mengatasi kendala dan menjawab semua tantangan tersebut, sehingga implementasi PP Nomor 71 Tahun 2010 yang mengharuskan penerapan akuntansi pemerintahan berbasis akrual dilaksanakan dan tidak lagi mengalami hambatan. (Suryo Adiporjo, 2015; Malut Post.co.id)

Di tahun 2018 Pemerintah Kota Ternate meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) untuk yang keempat kalinya dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas laporan keuangan. Setelah, pertama kali mendapatkan Opini Wajar Tanpa Pengecualian pada tahun 2014. Laporan keuangan itu dilakukan dengan empat aspek, yaitu: (1) kesesuaian dengan SAP, (2) Kecukupan pengungkapan, (3) kepatuhan terhadap perundang-undangan dan, (4) Efektivitas system pengendalian intern (www.GamalamaNews.com).

Griffin (2004:44) menyatakan bahwa berbagai fungsi manajemen dapat dilaksanakan oleh para pimpinan dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Fungsi-fungsi yang ada di dalam diantaranya adalah fungsi perencanaan (Planning), fungsi pengorganisasian (Organizing), fungsi pelaksanaan (Actuating), dan fungsi Pengawasan (Controlling). Keempat fungsi manajemen tersebut harus dilaksanakan oleh seorang manajer secara berkesinambungan, sehingga dapat merealisasikan tujuan organisasi. Pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen yang berupaya agar rencana yang sudah ditetapkan dapat tercapai dengan efektif dan efisien.

Fungsi pengawasan menjadi masalah penting bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya program kerja pemerintah secara akuntabel. Meningkatnya kegiatan pengelolaan keuangan daerah dengan nilai anggaran yang lebih besar dan terperinci ke berbagai program kerja membuat fungsi pengawasan menjadi semakin penting untuk mencegah kecurangan dan penyimpangan serta mengarahkan penggunaan anggaran yang lebih optimal pada program kerja yang bermutu. Melalui pengawasan dapat diketahui apakah suatu instansi pemerintah telah melaksanakan kegiatan sosial dengan fungsi serta

menggunakan anggaran publik secara efektif dan efisien, serta sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Faktor lain yang juga berpengaruh terhadap kinerja organisasi adalah pengendalian intern. Pengendalian intern dalam kegiatan pemerintah juga sangat dibutuhkan agar tercipta kinerja yang baik. Pengendalian internal diterapkan dalam kegiatan pemerintahan guna mendapatkan keyakinan yang wajar terhadap efektivitas dan efisiensi organisasi, keandalan pelaporan keuangan, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Pengendalian intern dalam pemerintahan diwujudkan melalui SPIP (system pengendalian internal pemerintah) yang diatur dalam PP Nomor 60 tahun 2008 yang secara konsep banyak mengacu pada definisi pengendalian internal menurut Committee of sponsoring organizations (COSO).

Selain itu pengendalian intern dalam pelaksanaannya juga harus diuji keefektifitasannya. Penentuan apakah pengendalian telah diimplementasikan sesuai dengan rancangan yang telah dibuat serta apakah pelaksanaannya sudah memiliki kewenangan dan kualifikasi yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan pengendalian tersebut secara efektif yang merupakan tujuan dari dilaksanakannya pengujian pengendalian intern (A.Arens. 2008 dalam Habibie, 2013).

Lemahnya pengendalian intern dalam penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan salah satu penyebab terjadinya ketidak efisienan dan ketidak efektifan. Kelemahan tersebut mengakibatkan permasalahan dalam aktivitas pengendalian yang menimbulkan kasus-kasus kelemahan pengendalian intern diantaranya: (1) kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, yaitu kelemahan sistem pengendalian yang terkait kegiatan pencatatan akuntansi dan pelaporan keuangan, (2) kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, yaitu kelemahan pengendalian yang terkait dengan pemungutan dan penyetoran penerimaan Negara/daerah serta pelaksanaan program/kegiatan pada entitas yang diperiksa dan (3) kelemahan struktur pengendalian intern, yaitu kelemahan yang terkait dengan ada/tidak adanya struktur

pengendalian intern atau efektivitas struktur pengendalian intern yang ada dalam entitas yang diperiksa.

Penelitian sebelumnya membahas mengenai teori stewardship dan teori agensi. Keterkaitan Teori Stewardship dengan penelitian ini yaitu, dikarenakan bahwa pemerintah daerah merupakan organisasi sektor publik yang bertugas atas pengelolaan sistem informasi keuangan yang bertujuan untuk memastikan akurasi dan kelengkapan informasi pengelolaan keuangan untuk memberikan keyakinan yang memadai bahwa pengelolaan keuangan disajikan secara wajar sesuai dengan prinsip akuntansi. Dan untuk mencapai keputusan bersama dalam sebuah organisasi. Keterkaitan teori agensi dengan penelitian ini adalah pemerintah berlaku sebagai agen yang harus menetapkan strategi agar dapat memberikan pelayanan terbaik untuk publik sebagai pihak principal. Dimana dengan adanya pengendalian intern pihak principal tentu menginginkan hasil kinerja yang baik dari agen. Apabila kinerja pemerintah baik maka masyarakat akan mempercayai pemerintah. Kesimpulannya bahwa kebijakan yang diambil akan berpengaruh terhadap kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sebagai agen.

Penelitian mengenai pengaruh implementasi standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya salah satunya adalah peneliti Novianti, Syamsidar Dan Syawalina (2018) yang hasil penelitiannya menunjukkan bahwa implementasi standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Wibawa (2013) juga mengatakan bahwa implementasi standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan, Triwardana (2017) yang meneliti mengenai Pengaruh standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual terhadap kinerja keuangan instansi pemerintah yang menemukan bahwa standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan instansi pemerintah daerah.

Penelitian mengenai efektivitas fungsi pengawasan telah dilakukan oleh peneliti Novianti, Syamsidar Dan Syawalina (2018) mengenai evektifitas fungsi pengawasan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah yang hasil penelitiannya menunjukkan bahwa efektivitas fungsi pengawasan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Hasnani (2016) mengenai pengawasan fungsional terhadap kinerja pemerintah daerah hasilnya menunjukkan bahwa pengawasan fungsional berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian ini juga dilakukan oleh Wibawa (2013) mengenai evektifitas fungsi pengawasan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah yang hasilnnya efektivitas fungsi pengawasan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Sedangkan, penelitian Dharma (2014) tentang pengaruh pengawasan fungsional terhadap kinerja keuangan instansi pemerintah yang menemukan bahwa pengawasan fungsional tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan instansi pemerintah.

Penelitian Fitriyanti (2017) mengenai Pengaruh pengendalian intern terhadap kinerja pemerintah daerah, hasil penelitiannya membuktikan bahwa pengendalian intern berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian Hasnani (2016) mengenai pengaruh pengendalian intern terhadap kinerja pemerintah daerah yang hasilnya pengendalian intern berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian Nasir dan Oktari (2011) mengenai pengendalian Intern terhadap kinerja instansi pemerintah menemukan bahwa pengendalian intern berpengaruh terhadap kinerja instansi pemerintah.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian yang dilakukan Novianti, Syamsidar Dan Syawalina (2018) yang meneliti tentang pengaruh implementasi standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual dan efektivitas fungsi pengawasan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, yang membedakan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah pertama, penelitian ini menambah satu variabel dari penelitian sebelumnya yaitu pengendalian intern, obyek penelitian yang dilakukan oleh Novianti, Syamsidar Dan Syawalina (2018) adalah pada satuan kerja perangkat daerah (SKPD) kota Aceh Besar

sedangkan penelitian ini dilakukan pada organisasi perangkat daerah (OPD) Kota Ternate, dengan menambah Variable X3 yaitu Pengendalian Intern.

Pengendalian Intern sangat diperlukan guna mendapatkan kinerja aparat pemerintah yang baik khususnya bagian keuangan. Melihat banyaknya temuan BPK terkait kelemahan sistem pengendalian internal di pemerintahan Indonesia, bisa dikatakan bahwa kelemahan ini mempengaruhi kinerja pemerintah dalam penyajian dan pelaporan laporan keuangan pemerintah daerah. Pengendalian intern terdiri atas kebijakan dan prosedur yang digunakan dalam mencapai sasaran dan menjamin atau menyediakan informasi keuangan yang andal, serta menjamin ditaatinya hukum dan peraturan yang berlaku. Alasan saya melakukan penelitian ini kembali karena masih terdapat inkonsistensi hasil penelitian terdahulu.

Berdasarkan hasil uraian tersebut di atas, masih terdapat ketidak konsistenan, sehingga peneliti ingin menguji kembali dan melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua, Efektivitas Fungsi Pengawasan dan Pengendalian Intern Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Ternate”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka, rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah Implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Ternate?
2. Apakah Efektivitas Fungsi Pengawasan berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Ternate?
3. Apakah Pengendalian Intern berpengaruh terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Ternate?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memperoleh bukti empiris pengaruh Implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Ternate.
2. Untuk memperoleh bukti empiris pengaruh Efektivitas Fungsi Pengawasan terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Ternate.
3. Untuk memperoleh bukti empiris pengaruh Pengendalian Intern terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Ternate.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Bagi Akademisi, memberikan informasi tentang keterkaitan antara standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual, Efektivitas fungsi pengawasan dan pengendalian intern terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
 - b. Bagi peneliti lain, sebagai bahan referensi yang ingin mengkaji dalam bidang akuntansi yaitu pengaruh implementasi standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual, efektivitas fungsi pengawasan dan pengendalian intern terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
 - c. Bagi penulis, dapat menambah wawasan pengetahuan dan daya pikir sebagai bagian dari proses belajar, sehingga dapat lebih memahami sebagai aplikasi dan menerapkan teori-teori yang diperoleh diperkuliahan dengan praktis yang sesungguhnya.
2. Manfaat Praktis

Bagi OPD, Agar dapat memberikan informasi yang bermanfaat dalam proses pengambilan keputusan untuk meningkatkan kinerja organisasi terutama di organisasi sektor publik.
3. Manfaat Kebijakan

Bagi Pemerintahan, penelitian ini diharapkan memberikan tambahan informasi yang diperlukan agar dapat digunakan dalam menetapkan kebijakan-kebijakan pada aparat pemerintah daerah dalam Organisasi Perangkat Daerah dalam mengambil keputusan.

