

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Akhir-akhir ini masalah pengelolaan keuangan negara banyak mendapat sorotan. Media massa terutama surat kabar hampir tiap hari menampilkan kasus-kasus yang menyangkut korupsi pada berbagai instansi pemerintah dari tingkat pusat sampai daerah terpencil terkait dengan permasalahan dalam pengelolaan keuangan negara. Pemahaman tentang konsep dasar keuangan negara antara pejabat publik dengan penegak hukum dan masyarakat bisa jadi memiliki berada dalam persepsi yang berbeda. Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara pada Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 saat ini adalah dari sisi objek, subjek, proses dan tujuan. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek

sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan objek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pengelolaan keuangan daerah tentu merupakan salah satu aspek penting dalam hal proses pelaksanaan pemerintahan suatu daerah. Setelah diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 kemudian dirubah menjadi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, banyak membawa aspek positif yang diharapkan dalam pemberlakuan Undang-Undang di daerah. Memberikan keleluasaan daerah otonom untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri yang tentunya didasarkan pada aspirasi masyarakatnya. Kewenangan ini menjadi sebuah impian karena sebelumnya penerapan sistem pemerintahan yang sentralistik cenderung menempatkan daerah sebagai pelaku pembangunan yang tidak begitu penting atau sebagai pelaku pinggiran. Tujuan pemberian otonomi kepala daerah sangat baik, yaitu untuk memberdayakan daerah termasuk masyarakatnya, mendorong prakarsa dan peran serta masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan.

Pada pasal 18 UUD 1945 dan perubahannya menyatakan pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Pada tahap awal pelaksanaan otonomi daerah, telah banyak mengundang suara pro dan kontra. Suara pro umumnya datang dari yang kaya akan sumber daya, daerah-daerah tersebut tidak

sabar ingin agar otonomi daerah tersebut segera diberlakukan. Sebaliknya, bagi daerah-daerah yang tidak kaya akan sumber daya, mereka pesimis menghadapi era otonomi daerah tersebut. Otonomi daerah menuntut kesiapan daerah di segala bidang termasuk peraturan perundang-undangan dan sumber keuangan daerah. Dampak negatif dari otonomi daerah dapat timbul karena adanya berbagai penyelewengan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonom daerah jangan menjadikan perpindahan KKN dari pusat ke daerah. Apabila hal ini terjadi maka hasilnya akan sama yaitu memperkaya sekelompok orang. Untuk menghindari hal ini daerah harus melakukan pengelolaan keuangannya dengan efektif.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah pasal 1 angka 6 bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah pasal 1 angka 6 menyebutkan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Sedangkan pasal 1 angka 7 menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.

Menurut Mardiasmo (2002) terdapat tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda, baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tingkatan atau kegiatan yang dilakukan di luar pihak eksekutif yaitu masyarakat dan DPRD, untuk mengawasi kinerja pemerintahan daerah. Pengendalian adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif (Pemerintah Daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen dengan baik, sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada.

Kota Bandung masuk dalam daftar daerah yang 'betah' mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dari BPK RI dalam beberapa kurun terakhir. Tapi Pemkot Bandung di bawah kepemimpinan Wali Kota Ridwan Kamil kini sepertinya serius mengejar opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) untuk laporan keuangan di 2014 setelah sekian lama menerima opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Pemkot Bandung pun mencanangkan program Road to WTP dengan berbagai rencana aksinya. Targetnya hasil pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di 2014 Pemkot Bandung bisa mendapatkan opini WTP. Hal itu disampaikan Inspektorat Kota Bandung

Koswara dalam acara Media Workshop dengan tema 'Peran BPK RI dalam Mendorong Terwujudnya Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah' di The Centrum Jalan Belitung, Jumat (13/12/2013). Koswara memaparkan ada empat hal yang menjadi masalah di Kota Bandung sehingga menghambat mereka mendapatkan opini WTP. Masalah tersebut yaitu aspek aset (barang milik daerah), pengelolaan piutang daerah, persediaan dan hibah bansos. "Mengelola aset tidak sesederhana itu. Kami pun mengidentifikasi ada 10 masalah di aspek aset saja. Kami saat ini memiliki program Road to WTP. Ini kita canangkan supaya bisa terlaksana opini WTP di 2014 atau 2015," ujar Koswara. Ia menyebut, masalah aset diantaranya yaitu masih banyak aset yang belum diinventarisir dengan benar hingga pemanfaatan aset yang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku. Salah satu action yang didorong yaitu mendorong dinas-dinas untuk melakukan pencatatan dan pengelolaan dengan benar. "Karena masalah aset ini bukan hanya tanggung jawab Dispenda atau DPKAD (Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah). SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) ini minimal bisa membuat laporan dengan baik, karena laporan aset berasal dari kompilasi SKPD. Kalau laporannya sampah, hasilnya pun akan sampah," katanya. Inventaris fisik aset-aset daerah ditargetkan beres pada Agustus 2014 dengan cara menginput ulang data barang milik daerah (aset) dengan benar. Action plan untuk Road to WTP 2014 ini telah disosialisasikan untuk dilaksanakan di seluruh SKPD sehingga mendorong laporan yang baik. Kepala Perwakilan BPK RI Provinsi Jabar Cornell S Prawiradiningrat dalam kesempatan yang sama mengatakan opini WTP menjadi bukti akuntabilitas pemerintah daerah. "Bila mampu menyajikan angka yang

meyakinkan, benar dan akurat itu jadi bukti akuntabilitas," tuturnya.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia menilai tata kelola keuangan pemerintah daerah yang sering menimbulkan pelanggaran hukum, masih menjadi masalah serius. Persoalan tersebut dinilai mendesak harus segera dibenahi sebelum upaya-upaya mengoptimalkan penggunaan keuangan daerah lainnya. "Jadi, laporan keuangan kita masih bermasalah dalam hal tata kelola, belum sampai ke upaya penggunaannya untuk kesejahteraan rakyat. Padahal, jelas di Undang-Undang Dasar, selain tata kelola, keuangan negara juga harus untuk kemakmuran rakyat," kata Ketua BPK RI Harry Azhar Azis di Universitas Sumatera Utara, Medan, Senin (4/5). Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK periode terakhir, kata Harry, sebanyak 156 dari 524 pemerintah daerah yang mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian. Angka yang fantastis, kata dia, adalah terdapat 280 pemerintah daerah yang laporan keuangannya harus ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum, salah satunya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). "Parahnya, terdapat pemda yang menganggap uang negara itu uang dari nenek moyangnya. Mereka terus minta ke bendahara. Namun, penggunaannya entah," kata dia.

Saking banyaknya temuan indikasi penyalahgunaan keuangan negara yang dilaporkan ke KPK, kata Harry, sebanyak 60 persen dari total kasus yang ditangani komisi antirasuah itu berasal dari laporan BPK. "Itu dari data yang dibilang Taufiqqurahman Ruki (Plt. Pimpinan KPK)," kata Harry.

Seharusnya, dengan total aset pemda yang mencapai Rp 2.006 triliun, program-program pembangunan di daerah sudah menunjukkan peningkatan

kemakmuran rakyat. Menurut Harry, upaya optimalisasi keuangan negara untuk program kemakmuran rakyat masih relatif sangat panjang.

Pengendalian adalah salah satu fungsi manajerial seperti perencanaan, pengorganisasian, pengeaturan staf dan mengarahkan. Mengendalikan merupakan fungsi penting karena membantu untuk memeriksa kesalahan dan mengambil tindakan korektif sehingga meminimalkan penyimpangan dari standar dan mengatakan bahwa tujuan organisasi telah tercapai. Selain itu pengendalian dilakukan untuk mengarahkan aktivitas perusahaan agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian dalam organisasi karyawan perlu diberi motivasi dan dituntut agar melakukan apa yang diinginkan pimpinan dan harus koreksi bila menyimpang dari tujuan. Usaha tersebut dapat dilakukan dengan adanya pengendalian itu sendiri.

Menurut Mardiasmo (2009) tipe pengendalian dapat dibagi menjadi 3 yaitu :

1. Pengendalian preventif

Dalam tahap ini pengendalian manajemen terkait dengan perumusan strategi perencanaan strategik yang dijabarkan dalam bentuk program-program.

2. Pengendalian operasional

Dalam tahap ini pengendalian manajemen terkait dengan pengawasan pelaksanaan program yang telah ditetapkan melalui alat berupa anggaran. Anggaran digunakan untuk menghubungkan perencanaan dengan pengendalian.

3. Pengendalian kinerja

Pada tahap ini pengendalian manajemen berupa analisis evaluasi kinerja

berdasarkan tolak ukur kinerja yang telah ditetapkan.

Penulis melakukan penelitian di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) seluruh Kota Bandung, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) cocok untuk dijadikan sebagai objek penelitian.

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“PENGARUH PENGENDALIAN PREVENTIF, PENGENDALIAN OPERASIONAL DAN PENGENDALIAN KINERJA TERHADAP PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH”**

1.2 Rumusan Penelitian

Berdasarkan Latar Belakang Masalah yang telah diuraikan, maka penulis menarik beberapa rumusan masalah, yaitu :

1. Bagaimana pengendalian preventif pada Satuan Kerja Perangkat Daerah
2. Bagaimana pengendalian operasional pada Satuan Kerja Perangkat Daerah
3. Bagaimana pengendalian kinerja pada Satuan Kerja Perangkat Daerah
4. Bagaimana pengelolaan keuangan daerah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah
5. Seberapa besar pengaruh pengendalian preventif terhadap pengelolaan keuangan daerah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah
6. Seberapa besar pengaruh pengendalian operasional terhadap pengelolaan keuangan daerah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah

7. Seberapa besar pengaruh pengendalian kinerja terhadap pengelolaan keuangan daerah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah
8. Seberapa besar pengaruh pengendalian preventif, pengendalian operasional dan pengendalian kinerja terhadap pengelolaan keuangan daerah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui penerapan pengendalian preventif pada Satuan Kerja Perangkat Daerah.
2. Untuk mengetahui penerapan pengendalian operasional pada Satuan Kerja Perangkat Daerah.
3. Untuk mengetahui penerapan pengendalian kinerja pada Satuan Kerja Perangkat Daerah.
4. Untuk mengetahui pengelolaan keuangan daerah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah.
5. Untuk mengetahui besarnya pengaruh penerapan pengendalian preventif terhadap pengelolaan keuangan daerah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah.
6. Untuk mengetahui besarnya pengaruh penerapan pengendalian operasional terhadap pengelolaan keuangan daerah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah.

7. Untuk mengetahui besarnya pengaruh penerapan pengendalian kinerja terhadap pengelolaan keuangan daerah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah.
8. Untuk mengetahui besarnya peranan pengendalian preventif, pengendalian operasional dan pengendalian kinerja terhadap pengelolaan keuangan daerah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memperluas pengetahuan mengenai akuntansi sektor publik dalam hal ini khususnya mengenai penerapan pengendalian preventif, pengendalian operasional dan pengendalian kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1 Bagi Peneliti

Untuk lebih memahami mengenai penerapan pengendalian preventif, pengendalian operasional dan pengendalian kinerja dalam pengelolaan keuangan daerah.

2 Peneliti selanjutnya

Penelitian ini berguna sebagai acuan untuk penelitian dan pengembangan selanjutnya.

3 Bagi pihak lain

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan referensi dan bahan pertimbangan untuk mengadakan penelitian lebih lanjut.