

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Dimensi reformasi lembaga sektor publik, seperti pemerintah daerah, departemen, dan lembaga dibawahnya dalam rangka pelayanan publik (*Public service*) secara ekonomis, efisiensi, dan efektif adalah dengan memberikan otonomi dan desentralisasi tanggung jawab dalam memberikan pelayanan masyarakat kepada pemerintah daerah. Pemberian otonomi dan desentralisasi tersebut diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas pemerintah daerah. Sebagai konsekuensi logis dari desentralisasi tersebut adalah adanya pelimpahan wewenang dan tanggungjawab dalam menggunakan dana, baik yang berasal dari pemerintah daerah sendiri maupun yang berasal dari pemerintah pusat. Namun harus diperhatikan bahwa pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dalam menggunakan dana tersebut harus diikuti dengan pemberian diskresi kepada pemerintah daerah untuk menggunakan dan sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat (Mardiasmo, 2004: 225).

Selama ini sektor publik tidak luput dari tudingan sarang korupsi, kolusi nepotisme, inefisiensi dan sumber pemborosan Negara. Keluhan birokratif tidak mampu berbisnis ditujukan untuk mengkritik buruknya kinerja perusahaan-perusahaan sektor publik. Pemerintah sebagai salah satu organisasi sektor publik tidak luput dari tudingan ini. Organisasi sektor publik pemerintah merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintah yang sumbernya berasal dari

masyarakat. Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintahan haruslah diimbangi dengan adanya pemerintah yang bersih (Halim & Damayanti, 2007: 69).

Pemerintah yang bersih atau *good government governance* ditandai dengan tiga pilar utama yang merupakan elemen yang saling berkaitan (Progo dalam Halim & Damayanti, 2007). Ketiga elemen dasar adalah partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Suatu pemerintah yang baik harus membuka pintu yang seluas-luasnya agar semua pihak yang terkait dengan pemerintahan harus dilaksanakan secara transparan dan pelaksanaan pemerintah tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan. Dalam bahasa akuntansi, akuntabilitas (kemampuan memberikan pertanggungjawaban) merupakan dasar dari pelaporan keuangan. Pelaporan keuangan pemerintah yang dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dalam suatu masyarakat yang demokratis (Halim & Damayanti, 2007: 69).

Tuntutan dilaksanakannya akuntabilitas publik tersebut mengharuskan pemerintah daerah untuk tidak sekedar melakukan *vertical reporting* yaitu pelaporan kepada pemerintah pusat, akan tetapi juga dilalukannya *horizontal reporting* yaitu pelaporan kinerja pemerintah daerah kepada DPRD dan masyarakat sebagai bentuk *horizontal accountability*. Pada dasarnya akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan *disclosure* atas aktivitas dan kinerja *financial* pemerintah daerah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut. Pemerintah baik pusat maupun daerah, harus bisa menjadi subjek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik, yaitu hak untuk

diberi informasi, didengar aspirasinya dan diberi penjelasan (Mardiasmo, 2004: 226).

Adanya tuntutan yang semakin besar terhadap pelaksanaan akuntabilitas publik menimbulkan implikasi bagi manajemen sektor publik untuk memberikan informasi kepada publik, salah satunya melalui informasi akuntansi yang berupa laporan keuangan. Dilihat dari sisi internal organisasi, laporan keuangan sektor publik merupakan alat pengendalian dan evaluasi kinerja manajerial dan organisasi. Sedangkan dari sisi eksternal, laporan keuangan merupakan alat pertanggungjawaban kepada publik dan sebagai dasar untuk pengambilan keputusan. Seiring dengan tuntutan dari masyarakat agar organisasi sektor publik mempertahankan kualitas, profesionalisme dan akuntabilitas publik serta *value for money* dalam menjalankan aktivitasnya serta untuk menjamin dilakukannya pertanggungjawaban publik oleh organisasi sektor publik, maka diperlukan audit terhadap organisasi sektor tersebut. Audit yang dilakukan tidak hanya terbatas pada audit keuangan dan kepatuhan, namun perlu diperluas dengan melakukan audit terhadap kinerja organisasi sektor publik tersebut (Halim & Damayanti, 2007: 70).

Audit kinerja pada dasarnya merupakan perluasan dari audit keuangan dalam hal prosedur dan tujuannya. Pada kedua jenis audit tersebut tidak terdapat perbedaan definisi yang tajam karena definisi audit kinerja sebagai suatu proses dapat diturunkan dari definisi audit keuangan (Mardiasmo, 2004: 227). Audit kinerja adalah audit yang dilakukan secara objektif dan sistematis terhadap berbagai macam bukti untuk menilai kinerja entitas yang diaudit dalam hal

ekonomi, efisiensi dan efektivitas dengan tujuan untuk memperbaiki kinerja dan entitas yang diaudit dan meningkatkan akuntabilitas (Agung Rai, 2010: 31).

Audit kinerja merupakan suatu proses yang sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara obyektif, agar dapat melakukan penilaian secara independen atas ekonomi dan efisiensi operasi, efektifitas dalam pencapaian hasil yang diinginkan dan kepatuhan terhadap kebijakan, peraturan dan hukum yang berlaku, menentukan kesesuaian antara kinerja yang telah dicapai dengan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya serta mengkomunikasikan hasilnya kepada pihak-pihak pengguna laporan tersebut (Ulum, 2008: 55).

Audit kinerja memfokuskan pemeriksaan pada tindakan-tindakan dan kejadian-kejadian ekonomi yang menggambarkan kinerja entitas atau fungsi yang diaudit. Definesi audit kinerja adalah suatu proses sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif, agar dapat melakukan penilaian secara independen atas ekonomi dan efisiensi operasi, efektifitas dalam pencapaian hasil yang diinginkan, dan kepatuhan terhadap kebijakan, peraturan, dan hukum yang berlaku, menentukan kesesuaian antara kinerja yang telah dicapai dengan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya, serta mengkomunikasikan hasilnya kepada pihak-pihak pengguna laporan tersebut (Malan dalam Mardasmo, 2002: 180).

Agung Rai (2010: 47) menjelaskan pada organisasi sektor publik, audit kinerja dilakukan untuk meningkatkan akuntabilitas, berupa perbaikan pertanggungjawaban manajemen kepada lembaga perwakilan, pengembangan bentuk-bentuk laporan akuntabilitas, perbaikan indikator yang jelas dan informatif. Kinerja suatu organisasi dinilai baik jika organisasi yang bersangkutan

mampu melaksanakan tugas-tugas dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada standar yang tinggi dengan biaya yang rendah, kinerja yang baik bagi suatu organisasi dicapai ketika administrasi dan penyediaan jasa oleh organisasi yang bersangkutan dilakukan pada tingkat yang ekonomis, efisien dan efektif. Konsep ekonomi, efisiensi dan efektivitas saling berhubungan satu sama lain dan tidak dapat diartikan secara terpisah, konsep ekonomi memastikan bahwa biaya input yang digunakan dalam operasional organisasi dapat diminimalkan, Konsep efisien memastikan bahwa output yang maksimal dapat dicapai dengan sumber daya yang tersedia, Sedangkan konsep efektif berarti bahwa jasa yang disediakan/dihasilkan oleh organisasi dapat melayani kebutuhan pengguna jasa dengan tepat (Mardiasmo, 2002: 180).

Harus disadari bahwa saat ini masih terdapat beberapa kelemahan dalam melakukan audit pemerintah di Indonesia. Kelemahan pertama bersifat intern sedangkan kelemahan kedua bersifat struktural. Kelemahan pertama adalah tidak tersedianya indikator kinerja yang memadai sebagai dasar mengukur kinerja pemerintah. Kelemahan kedua adalah masalah kelembagaan audit Pemerintah Pusat dan Daerah yang *overlapping* satu dengan lainnya, sehingga pelaksanaan pengauditan tidak efisien dan tidak efektif. (Sumber Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan dalam Hudana, 2011).

Masalah utama dalam audit kinerja sektor publik adalah menetapkan standar audit. Idealnya pemerintahlah yang menetapkan kriteria kinerja yang dapat diterima umum. namun kenyataannya auditorlah yang harus mengembangkan dan menetapkan standar atau kriteria kinerja sehingga kompetensi (*knowledge*,

*skill, ability* dan *experience*) auditor menjadi faktor penentu dalam penetapan kriteria atau standar audit yang layak dan jujur untuk menilai kinerja suatu entitas sektor publik (Hudana, 2011).

Salah satu unit yang melakukan audit/pemeriksaan terhadap pemerintah daerah adalah inspektorat daerah, inspektorat daerah mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan pengawasan umum pemerintah daerah dan tugas lain yang diberikan kepala daerah, sehingga dalam tugasnya inspektorat sama dengan auditor internal. Audit internal adalah audit yang dilakukan oleh unit pemeriksa yang merupakan bagian dari organisasi yang diawasi (Mardiasmo, 2004).

Inspektorat sebagai lembaga audit internal pemerintah tentu mempunyai hambatan atau masalah dalam hal pelaksanaan audit kinerja. Masalah yang dihadapi oleh Inspektorat Provinsi Gorontalo terkait dengan pelaksanaan audit adalah tindak lanjut hasil pemeriksaan. Adanya SKPD yang belum melakukan tindak lanjut hasil pemeriksaan atas temuan yang dilakukan sehingga dapat menghambat pelaksanaan audit oleh inspektorat. Berdasarkan informasi dari ihtisar laporan hasil pemeriksaan BPK tahun 2011 pada lampiran 38 halaman 89 status pemantauan tindak lanjut atas hasil pemeriksaan untuk provinsi Gorontalo pada tahun 2005-2008 sesuai dengan rekomendasi hasil temuan diperoleh sebanyak 111 kasus dengan nilai 8.228,79 dimana yang belum sesuai dan dalam proses tindak lanjut sebanyak 43 kasus dan yang belum ditindak lanjuti sebanyak 91 kasus. Tahun 2009 sesuai dengan rekomendasi dengan jumlah 46 kasus, yang belum sesuai dan dalam proses tindak lanjut sebanyak 8 kasus dan hasil temuan yang belum ditindak lanjuti sebanyak 32 kasus, tahun 2010 hasil temuan sesuai

dengan rekomendasi sebanyak 6 kasus, yang belum sesuai dan dalam proses tindak lanjut sebanyak 4 kasus, sedangkan temuan yang belum ditindak lanjuti sebanyak 24 kasus, sedangkan pada tahun 2011 jumlah temuan yang di rekomendasi untuk ditindak lanjuti sebanyak 43 temuan dengan nilai 12.822,90 dalam jutaan rupiah dan 43 temuan tersebut belum ditindak lanjuti. Berikut ini daftar rekapitulasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan pada pemerintah provinsi Gorontalo tahun 2005 sampai dengan semester 1 tahun 2011 dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1: Status pemantauan tindak lanjut  
(Nilai dalam jutaan rupiah)

Tahun	Sesuai dengan rekomendasi		Belum sesuai dan dalam proses tindak lanjut		Belum ditindak lanjuti	
	Jumlah	Nilai	Jumlah	Nilai	Jumlah	Nilai
2005-2008	111	8.228,79	43	7.250,18	91	23.266,87
2009	46	677,68	8	5.567,57	32	21.442,82
2010	6	675,71	4	1,648,17	24	1.172,95
2011	-	-	-	-	43	12.822,90

Lampiran 38 IHPS BPK 2011.

Dengan melihat tabel tersebut masih banyak temuan-temuan yang belum ditindak lanjuti oleh pemerintah Provinsi Gorontalo. Dengan melihat hasil status pemantauan tindak lanjut oleh BPK masih banyaknya temuan yang belum ditindak lanjuti oleh SKPD menandakan bahwa masih rendahnya pengawasan oleh inspektorat sebagai audit internal. Inspektorat sebagai audit internal pemerintah bertugas untuk memantau sejauh mana rekomendasi hasil temuan telah dilaksanakan atau telah ditindak lanjuti oleh *auditee* (SKPD yang diperiksa). Inspektorat harus memantau sejauh mana pihak SKPD telah memperbaiki kelemahan yang telah diidentifikasi. Sehingga dengan adanya pemantauan dari

inspektorat ini maka diharapkan akan mengurangi temuan-temuan (kasus) yang ditemukan oleh BPK nanti.

Selain masalah yang dijelaskan diatas, fenomena yang terjadi adalah adanya tuntutan dari masyarakat tentang akuntabilitas pada tubuh pemerintah yang mana menimbulkan adanya ketersinggungan pada audit kinerja pemerintah yang beranggapan bahwa pemerintah bekerja kurang efektif dan efisien yang mana berpengaruh pada para stakeholder/pihak eksternal dalam menanggapi hal tersebut dalam hasil laporan keuangan, (Kristianto, 2011).

Berdasarkan teori yang telah dijelaskan sebelumnya yang menyatakan bahwa audit kinerja dilakukan untuk meningkatkan akuntabilitas, berupa perbaikan pertanggungjawaban manajemen kepada lembaga perwakilan, pengembangan bentuk-bentuk laporan akuntabilitas, perbaikan indikator yang jelas dan informatif. Selain teori tersebut berbagai penelitian terdahulu sehubungan dengan audit kinerja dan akuntabilitas telah banyak dilakukan diantaranya penelitian Kristianto (2011) dengan judul pengaruh aksesibilitas laporan keuangan dan audit kinerja terhadap akuntabilitas publik (studi pada pemerintah kota Bandung). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa aksesibilitas laporan keuangan, audit kinerja dan akuntabilitas publik pada pemerintah kota Bandung secara keseluruhan termasuk dalam kriteria baik, dari seluruh indikator yang menjelaskan tentang aksesibilitas laporan keuangan, audit kinerja dan akuntabilitas publik itu sendiri. Aksesibilitas laporan keuangan, audit kinerja berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas publik.

Penelitian Rahayu (2011) tentang pengaruh audit kinerja sektor publik dan

pengawasan fungsional terhadap akuntabilitas publik (Pada SKPD Di Pemerintah Kota Cimahi) Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang kuat antara audit kinerja dan pengawasan fungsional dengan akuntabilitas publik. Sedangkan koefisien determinasi menunjukkan bahwa secara bersama-sama audit kinerja dan pengawasan fungsional memberikan sumbangan terhadap variabel terikat (akuntabilitas publik) sebesar 59,40%.

Berdasarkan teori dan berbagai penelitian terdahulu tersebut, maka peneliti tertarik untuk menguji kembali penelitian dari Kristianto (2011) dengan judul pengaruh aksesibilitas laporan keuangan dan audit kinerja terhadap akuntabilitas publik. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Kristianto (2011) dalam penelitian ini hanya menguji pengaruh audit kinerja terhadap akuntabilitas, selain itu perbedaan lain yaitu pada lokasi penelitian. Maka dari penjelasan diatas penulis mengambil judul “Pengaruh Pelaksanaan Audit Kinerja terhadap Akuntabilitas Publik Pemerintah pada Inspektorat Provinsi Gorontalo”

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan Uraian latar belakang masalah di atas maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dengan melihat hasil status pemantauan tindak lanjut oleh BPK masih banyaknya temuan yang belum ditindak lanjuti oleh SKPD menandakan bahwa masih rendahnya pengawasan oleh inspektorat sebagai audit internal.
2. Adanya tuntutan dari masyarakat tentang akuntabilitas pada tubuh pemerintah yang mana menimbulkan adanya ketidak yakinan pada audit kinerja

pemerintah yang beranggapan bahwa pemerintah bekerja kurang efektif dan efisien yang mana berpengaruh pada para stakeholder/pihak eksternal dalam menanggapi hal tersebut dalam hasil laporan keuangan.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: apakah pelaksanaan audit kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas publik pada Inspektorat Provinsi Gorontalo?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian untuk mengetahui pengaruh pelaksanaan audit kinerja terhadap akuntabilitas publik pada inspektorat provinsi Gorontalo.

### **1.5 Manfaat penelitian**

Peneliti berharap dari penelitian ini dapat memperoleh manfaat yang diantaranya adalah :

#### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pengembangan literatur akuntansi sektor publik di Indonesia, terutama dalam hal pelaksanaan audit kinerja oleh pemerintah dan pengaruhnya terhadap akuntabilitas disektor publik. Selain itu penelitian ini diharapkan akan menambah referensi dan

mendorong dilakukannya penelitian-penelitian akuntansi sektor publik, terutama dalam hal audit kinerja dan akuntabilitas publik.

## 2. Manfaat Praktis

Bagi praktik pemerintah daerah, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam proses pelaksanaan audit kinerja dalam rangka peningkatan akuntabilitas disektor publik.