

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di penghujung abad ke-20, dunia dilanda arus globalisasi, transparansi, dan tuntutan hak azasi manusia. Tidak satupun negara yang luput dari gelombang perubahan tersebut. Seluruh negara, terutama negara-negara berkembang, menghadapi berbagai tantangan baru yang membawa konsekuensi pada perubahan atau pembaharuan yang akan mempengaruhi kehidupan umat manusia, baik di bidang ekonomi, politik, maupun sosial budaya.

Menghadapi perkembangan dunia yang demikian pesat, dan seiring dengan derasnya aspirasi reformasi di dalam negeri, maka peranan penyelenggaraan pemerintahan dan administrasi publik yang baik menjadi semakin penting. Salah satu elemen yang penting dalam tata pemerintahan yang baik adalah adanya akuntabilitas publik, disamping transparansi, tegaknya hukum, dan peraturan. Karena itu, pengawasan yang merupakan unsur penting dalam proses manajemen pemerintahan, memiliki peran yang sangat strategis untuk terwujudnya akuntabilitas publik dalam pemerintahan dan pembangunan.

Melalui suatu kebijakan pengawasan yang komprehensif dan membina, maka diharapkan kemampuan administrasi publik yang saat ini dianggap lemah, terutama di bidang control pengawasan, dapat

ditingkatkan kapasitasnya dalam rangka membangun infrastruktur birokrasi yang lebih kompetitif. Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang pada saat ini sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan di segala bidang untuk menuju Indonesia baru yang pada hakekatnya tujuan pembangunan nasional adalah untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pembangunan dilaksanakan secara bertahap dengan tujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia serta meletakkan landasan yang kuat bagi pelaksanaan pembangunan tahap berikutnya yang bersifat multidimensional, yang meliputi bidang ekonomi, sosial budaya, politik dan keamanan serta teknologi. Untuk mencapai tujuan daripada organisasi itu secara optimal, maka diperlukannya aspek manajemen suatu organisasi tersebut agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Selain itu pula pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang harus dilakukan untuk menjaga agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dalam rangka pencapaian tujuan. Melalui pengawasan dapat diperoleh informasi mengenai kehematan, efisiensi, dan efektivitas pelaksanaan kegiatan. Informasi tersebut dapat digunakan untuk Sebagaiman pada Ketetapan Nomor IX/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, maka Pengawasan merupakan aspek penting dalam

manajemen kepegawaian, melalui Sosialisasi Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. KEP/46/M.PAN/4/2004, tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah ditegaskan bahwa pengawasan merupakan salah satu unsur terpenting dalam rangka peningkatan Pendayagunaan Aparatur Negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa.

Berkaitan dengan instruksi Presiden pembukaan penataran pengawasan bagi pejabat pemerintah lebih jelas menetapkan upaya pengembangan pengawasan dalam rangka menanamkan kesadaran dan menumbuhkan budaya pengawasan serta fungsi pengawasan sebagai suatu proses yang terjalin secara wajar, efektif, dan membudaya. Dalam prakteknya pengawasan dalam setiap bidang pekerjaan atau kegiatan dituntut satu tata cara, metode, teknik pengawasan dengan efektif dan efisien. Upaya dalam mewujudkan hal itu, maka dapat menciptakan kondisi dan iklim kerja yang mendukung serta menciptakan pengawasan sebagai suatu proses yang wajar dalam suatu organisasi pemerintah.

Pengawasan sangat penting bagi organisasi publik, berfungsi untuk mengantisipasi, memonitor dan merespon perubahan keadaan (*changing circumstances*), menghindari kesalahan berganda (*compounding of errors*), dan menyesuaikan atau membantu menciptakan ketertiban pada kompleksnya organisasi (*organizational complexity*) (Griffin, 1994 dalam Kusmayadi, 2009). Sedangkan menurut PP No. 60 tahun 2008 tentang

Sistem Pengendalian intern Pemerintah menyebutkan bahwa pengawasan fungsional adalah seluruh proses kegiatan *audit, re-view*, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Pengawasan fungsional sebagaimana yang diamanatkan dalam PP No. 60 tahun 2008 dilakukan oleh Inspektorat Kota Gorontalo yang mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan pengawasan umum pemerintah daerah dan tugas lain yang diberikan kepala daerah, sehingga dalam tugasnya inspektorat sama dengan internal auditor. Inspektorat Kota Gorontalo sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah Daerah memiliki peran dan posisi yang sangat strategis baik ditinjau dari aspek fungsi-fungsi manajemen maupun dari segi pencapaian visi dan misi serta program-program pemerintah. Dari segi fungsi-fungsi dasar manajemen, ia mempunyai kedudukan yang setara dengan fungsi perencanaan atau fungsi pelaksanaan. Sedangkan dari segi pencapaian visi, misi dan program-program pemerintah, inspektorat daerah menjadi pilar yang bertugas sebagai pengawas sekaligus pengawal dalam pelaksanaan program yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dalam melakukan tugas, pokok dan fungsinya Inspektorat Provinsi,

Kabupaten/Kota melakukan pemeriksaan rutin ke seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada pada setiap Kabupaten dan Kota.

Pemeriksaan dilakukan agar tercipta akuntabilitas publik yang lebih transparan dan akuntabel. Akuntabilitas pemerintah antara lain terlihat dari opini yang diberikan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap laporan keuangan yang diperiksa. Akuntabilitas keuangan pemerintah daerah semakin buruk apabila dilihat dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang memperoleh opini wajar tanpa pengecualian (WTP) yang semakin sedikit. Oleh karena itu, perlu pembenahan yang terus menerus dan terstruktur atas pengelolaan keuangan negara khususnya pada pemerintah daerah (majalah akuntan indonesia edisi no.18/2009).

Poernomo (Ketua BPK RI) dari hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di seluruh Indonesia pada tahun 2008-2010, dimana presentase ini lebih besar dari presentase wajar tanpa pengecualian (WTP). Selebihnya Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang memperoleh opini wajar dengan pengecualian (WDP) 67% pada tahun 2008 meningkat menjadi 76% pada tahun 2010 termasuk Pemerintah Kota Gorontalo (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK Semester 1 tahun 2011).

Badan Pemeriksa Keuangan (2011), menyebutkan bahwa berdasarkan hasil pemeriksaan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kota Gorontalo tahun anggaran 2010-2011 terdapat 45 temuan/kasus tentang kelemahan sistem pengendalian intern dan 69

kasus tentang ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan. Untuk menunjang dan memperkuat sistem pengendalian intern perlu dilakukan pengawasan fungsional atas penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah termasuk akuntabilitas keuangan Negara (Sudjono dan Hoesada, 2009).

Adapun kasus atau temuan kelemahan pengawasan fungsional terhadap akuntabilitas dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.1

**Kasus Kelemahan Pengawasan Fungsional Terhadap Akuntabilitas
Pemerintah Daerah Kota Gorontalo**

PEMERINTAH DAERAH	Kelemahan Pengawasan Fungsional				
	Total	Akuntansi dan Pelaporan	Pelaksana an anggaran dan belanja	Struktur pengenda lian intern	Lain- lain
	Jmlh kasus	Jmlh kasus	Jmlh kasus	Jmlh kasus	Jmlh kasus
Kota. Gorontalo	7	-	4	3	-

Sumber: *Ihtisar Hasil Pemeriksaan BPK smester 1 Tahun 2011*

**Kasus Ketidakpatuhan Terhadap Perundang-undangan
Pemerintah Daerah Kota Gorontalo (Dalam Juta Rupiah)**

PEMDA	Ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang berlaku yang mengakibatkan :											
	Kerugian Daerah		Potensi kerugian daerah		Kekurangan Penerimaan		Adm inist rasi		Ketidak-hemata n		Ketidak-efektifan	
	Jmlh kasus/nilai		Jmlh kasus/nilai		Jmlh kasus/n ilai		Jmlh ss		Jmlh kasus/n ilai		Jmlh kasus/nilai	
Kota. Gorontalo	11	10.132,92	1	52,91	1	9,02	5	-	-	3	10.041,77	

Sumber: *Ihtisar Hasil Pemeriksaan BPK smester 1 Tahun 2011*

Berdasarkan temuan-temuan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) tersebut, mengindikasikan bahwa telah terjadi kesalahan dalam pengelolaan keuangan daerah untuk tahun tersebut yang merugikan daerah dan Negara. Penyebab terjadinya kesalahan dalam pengelolaan keuangan daerah tersebut terlihat dari upaya penyelesaian tindak lanjut atas rekomendasi temuan pemeriksaan yang belum memadai sehingga masih ditemukan temuan-temuan berulang dan lambat.

Penelitian yang dilakukan oleh Kusmayadi (2009) menyimpulkan bahwa pengawasan menjiwai seluruh aspek pengelolaan keuangan daerah. bila pengawasan ini berjalan sebagai mana mestinya, dapat dipastikan bahwa kelemahan-kelemahan yang terjadi dalam pengelolaan keuangan pemerintah dapat diminimalkan, sehingga disiplin dan prestasi kerja akan meningkat, penyalagunaan wewenang berkurang, efisiensi dan

efektifitas penggunaan dana dan sumber daya lainnya akan meningkat, kualitas pelayanan dan kepuasan publik akan meningkat, suasana kerja akan lebih tertib dan teratur termasuk akuntabilitasnya sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Sementara penelitian yang dilakukan oleh Hanum (2008) yang menyatakan pengawasan fungsional memiliki peran yang sangat signifikan terhadap sistem pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Penelitian yang dilakukan oleh Wati (2010) dalam kesimpulannya mengemukakan bahwa semakin baik pengawasan fungsional akan membuat efektivitas pengelolaan keuangan daerah semakin baik begitupun sebaliknya.

Berdasarkan hal di atas, penulis tertarik untuk melaksanakan penelitian dengan mengangkat judul penelitian “Pengaruh Pengawasan Fungsional Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah Pemerintah Kota Gorontalo”.

1.2 Identifikasi Masalah

Sehubungan dengan uraian di atas dapat diidentifikasi masalah yang berhubungan dengan pengawasan fungsional di pemerintahan Kota Gorontalo diantaranya adalah :

1. lemahnya pelaksanaan anggaran dan belanja
2. lemahnya struktur pengendalian fungsional

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah seberapa besar pengaruh pengawasan fungsional terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Pemerintah Daerah Kota Gorontalo?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka penelitian ini dilakukan untuk menguji dan mengetahui seberapa besar pengaruh pengawasan fungsional terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Pemerintah Daerah Kota Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu hal yang dapat menimbulkan manfaat baik bagi penulis, maupun bagi pembaca pada umumnya. Adapun manfaat-manfaat yang dapat diambil adalah sebagai berikut :

1.5.1 Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

- 1) Sebagai suatu pengalaman yang berharga karena penulis dapat memperoleh gambaran secara langsung mengenai Pengaruh Pengawasan Fungsional Terhadap akuntabilitas keuangan Pemerintah Daerah

2) Sebagai saran untuk menambah khasanah keilmuan, khususnya dalam menambah wawasan untuk menyikapi isu-isu kekinian dalam mengembangkan akuntansi khususnya akuntansi sektor publik itu sendiri

b. Bagi Pembaca

Bagi pembaca pada umumnya diharapkan dapat dijadikan sumber pengetahuan dan sumber pemikiran yang bermanfaat dalam membangun bangsa ini lebih baik untuk kedepannya melalui ilmu akuntansi.

c. Bagi Instansi pemerintah Daerah

Bagi instansi pemerintah daerah dapat dijadikan sumber pengetahuan dan dan pada akhirnya diharapkan dapat memberikan manfaat bagi instansi itu sendiri

1.5.2 Manfaat Teoritis

Penulis sangat berharap hasil dari penelitian yang dilakukan dapat berguna bagi dunia akuntansi khususnya dan disiplin ilmu lain pada umumnya. Penulis juga berharap hasil penelitian ini dapat meningkatkan pengawasan fungsional dan Akuntabilitas keuangan daerah dan mengetahui sejauh mana pengawasan fungsional dalam kinerja pemerintah daerah.