

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Citra pemerintahan buruk yang ditandai dengan syaratnya tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme telah melahirkan ketidakpercayaan masyarakat pada institusi pemerintahan baik di pusat maupun di daerah, yang berlangsung baik pada masa pemerintahan sebelumnya maupun pada era reformasi. Salah satu isu reformasi yang digulirkan oleh pemangku kepentingan pemerintahan adalah *Good Governance*, secara berangsur istilah tata kelola pemerintahan yang baik menjadi populer di kalangan pemerintahan, swasta maupun masyarakat secara umum.

Tingginya kehidupan demokrasi, menuntut pemerintah sebagai perumus kebijakan berkewajiban untuk transparan dan bertanggung jawab terhadap pelaksanaan pemerintahan dan pengelolaan keuangan negara. Wati, dkk. (2010) mengatakan bahwa bentuk pertanggung jawaban pemerintah salah satunya dituangkan dalam informasi keuangan yang komprehensif. Informasi keuangan bertujuan untuk menjamin kesesuaian pelaksanaan kegiatan dengan kebijakan yang telah ditetapkan.

Seiring dengan perkembangan hubungan pemerintah dan masyarakat sejak terjadinya reformasi besar-besaran baik di bidang kelembangaan pemerintah, ekonomi, dan politik. Maka munculnya konsep *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik, yang menuntut transparansi pengelolaan keuangan rakyat sehingga terciptanya akuntabilitas publik. Tuntutan ini memang wajar, karena mengingat sebelum reformasi tidak adanya

transparansi pengelolaan keuangan rakyat. Hal itu terjadi karena lemahnya fungsi pengawasan, pengendalian, dan kontrol pejabat-pejabat yang terkait, baik dari pihak internal maupun eksternal yang tidak saling sinergi dalam mengawasi kinerja pemerintahan pusat maupun daerah.

Mardiasmo (2004: 25) menyatakan bahwa *good governance* adalah suatu tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang pola sikap dan pola tindak pelakunya dilandasi prinsip-prinsip dan karakteristik tertentu. Berdasarkan penjelasan tersebut, pemerintah dituntut untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*. *Good governance* merupakan isu relevan dalam pengelolaan anggaran publik.

Mardiasmo (2009: 17) menjelaskan dalam Word Bank, *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah satu alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi yang baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and politic* bagi tumbuhnya aktifitas usaha.

Sementara itu menurut Mardiasmo (2004: 205) menyatakan untuk mendukung terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*) terdapat tiga aspek utama yang perlu diperhatikan yaitu, pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Ketiga aspek tersebut tentunya memiliki fungsi dan aplikasinya yang berbeda pula.

Pengawasan intern merupakan salah satu dari aspek untuk mendukung pemerintahan yang baik (*good governance*). Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan

diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan.

Pengawasan intern juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut, (Simatupang, 2004). Pengawasan Intern adalah seluruh proses kegiatan audit, reviu, 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, (Kusmayadi 2009).

Selain dari salah satu aspek pengawasan intern, terdapat aspek lain yang dapat mendukung pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu pengendalian anggaran. Pengertian pengendalian menurut Krismiaji (2002: 218) adalah rencana organisasi dan metode yang digunakan untuk menjaga atau melindungi aktiva, menghasilkan informasi yang akurat dan dapat dipercaya, memperbaiki efisiensi, dan untuk mendorong ditaatinya kebijakan manajemen. Berdasarkan definisi pengendalian tersebut dapat disimpulkan bahwa pengendalian merupakan rencana organisasi yang meliputi para pimpinan yang dilakukan untuk mencapai tujuan.

Pengendalian terhadap anggaran menurut Revrisond dalam Fuadi (2013) adalah proses untuk memastikan bahwa anggaran sampai hal spesifik

dilaksanakan secara tepat dan efisien. Pengendalian terhadap pelaksanaan anggaran dilakukan dengan tujuan menjamin agar pengumpulan penerimaan negara dan penyaluran pengeluaran-pengeluaran negara tidak menyimpang dari rencana yang telah digariskan dalam anggaran negara.

Berdasarkan penjelasan teori di atas tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa pengawasan intern dan pengendalian anggaran merupakan faktor penting dalam menentukan pemerintahan yang baik (*good governance*) dimana pengawasan intern dan pengendalian anggaran merupakan aspek yang harus dimiliki oleh pemerintahan. Pengawasan intern dalam hal anggaran dan dilaksanakannya anggaran harus sesuai dengan prinsip *good governance*, dimana penggunaan anggaran agar tidak terjadi penyimpangan dari rencana dan tujuan yang sudah ditetapkan sedangkan pengendalian anggaran dilakukan agar anggaran yang dikeluarkan pemerintah pusat dapat digunakan untuk kegiatan yang sudah direncanakan dan untuk mencegah terjadinya defisit anggaran sehingga sasaran dan tujuan yang dianggarkan dapat tercapai. Sehingga sasaran dan tujuan dapat bermanfaat pada masyarakat dan berpengaruh pada tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pengawasan intern dan pengendalian anggaran dalam pengelolaan keuangan daerah, terkait dengan laporan hasil pemeriksaan BPK. Hasil pemeriksaan atas kepatuhan pemerintah Kabupaten Bone Bolango TA 2012 terhadap peraturan perundang-undangan mengungkapkan sebanyak tiga temuan pemeriksaan, yaitu kelebihan pembayaran belanja perjalanan dinas daerah. Jaminan pelaksanaan tidak dicairkan, denda keterlambatan belum dikenakan dan sisa uang muka tidak dikembalikan atas pemutusan kontrak serta kekurangan volume pekerjaan. Temuan yang ketiga denda keterlambatan pada

pekerjaan pembangunan prasarana dan sarana air minum pada dinas pekerjaan umum belum dikenakan, (LHP BPK RI 2012).

Hal ini juga terjadi pada pemerintah Kabupaten Bone Bolango, pada Tahun Anggaran 2012, BPK RI memberikan opini atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango dengan opini “Wajar Dengan Pengecualian. Salah satu penyebab Kabupaten Bone Bolango masih mendapatkan opini tersebut dikarenakan penyajian aset tetap per 31 Desember 2012 dan 2011, yaitu terdapat aset tetap yang belum dapat diyakini kewajarannya yang salah satunya yaitu aset tetap peralatan dan mesin yang tidak dapat diketahui keberadaannya, (Sumber: Siaran pers Penyerahan LHP Atas LKPD Kabupaten Bone Bolango TA 2012).

Pada tahun 2013 dan 2014 Pemerintah Kabupaten Bone Bolango berhasil meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian. Opini WTP ini di raih karena buah dari hasil kerja keras yang telah dilakukan oleh jajaran Pemerintah Kabupaten Bone Bolango. Hal ini juga mencerminkan Pemerintah kabupaten Bone Bolango dalam melaksanakan reformasi dibidang keuangan daerah. (www.gorontalopost.com/baca.berita.bonbolterima-piagam-wtp-dari-kemenkeu-ri).

Meskipun Bone Bolango sudah meraih opini WTP (wajar tanpa pengecualian) pada tahun anggaran 2013 dan 2014 masih ada hasil temuan yang perlu ditindak lanjuti dan dilaporkan, temuan tersebut berupa: 1) Pengelolaan dan pertanggungjawaban Kas di Bendahara Pengeluaran belum memadai, 2) Aset Tanah belum disertai bukti kepemilikan dan belum disajikan secara andal, 3) Pengelolaan Aset Tetap Peralatan dan Mesin Pemda Kabupaten Bone Bolango belum tertib (www.gorontalo.bpk.go.id).

Berbagai masalah di atas, menunjukkan masih kurangnya pengawasan intern yang dilakukan oleh pemerintah sehingga masih timbulnya masalah tersebut disebabkan kurangnya pengawasan intern dari pihak pengawasan intern oleh Irjen / Irda sehingga BPK masih menemukan berbagai masalah dalam hal penyajian tersebut. Kurangnya pengawasan intern, pengendalian anggaran dan pemeriksaan tentunya akan berdampak pada pemerintahan yang baik (*good governance*), dimana dalam temuan BPK masih banyak permasalahan-permasalahan yang dapat merugikan daerah.

Hal ini ditunjukkan dari berbagai penelitian yang terdahulu, dimana pengawasan dan pengendalian anggaran dapat berpengaruh pada pelaksanaan *good governance*. Penelitian tersebut diantaranya: penelitian dari Bulutoding (2012) pada pemerintah Kota Makasar, hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pengawasan dan pengendalian anggaran secara simultan berpengaruh positif dan signifikan terhadap *good governance*. Penelitian dari Sukmana (2009) survei pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Tasikmalaya, hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan intern dan pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian dari Rosmawati (2011) pada para karyawan di lingkungan SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) di wilayah Kabupaten Aceh, hasil penelitiannya bahwa perencanaan anggaran dan pengawasan intern anggaran secara parsial dan simultan berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial.

Penelitian ini merupakan penelitian replikasi dari penelitian-penelitian sebelumnya, perbedaan yang terdapat dalam penelitian terdahulu dan penelitian sekarang yaitu penelitian Bulutoding dilakukan pada Tahun 2012 sedangkan peneliti yang sekarang Tahun 2016. Variabel X yang dilakukan oleh peneliti yang

sekarang yaitu pengawasan intern dan pengendalian anggaran sedangkan variabel X yang digunakan oleh Bulutoding yaitu pengawasan dan pengendalian anggaran.

Alasan peneliti yang sekarang mengambil variabel X yakni pengawasan intern dan pengendalian anggaran karena kedua aspek tersebut yang menyatakan untuk mendukung terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*) menurut Mardiasmo (2004: 205). Maka hal itulah yang membuat peneliti sekarang tertarik untuk meneliti pengaruh pengawasan intern dan pengendalian anggaran terhadap *good governance* dan melakukan penelitian di Provinsi Gorontalo tepatnya di Kabupaten Bone Bolango dimana Kabupaten ini merupakan kabupaten yang termuda di Provinsi Gorontalo.

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: “ **Pengaruh Pengawasan Intern dan Pengendalian Anggaran Terhadap *Good Governance* Pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango** ”

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan penjelasan pada latar belakang di atas maka identifikasi masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Kurangnya optimalnya pengawasan intern dan pengendalian anggaran tersebut tentunya akan berdampak pada *good governance*, hal ini sebagaimana temuan BPK.
2. Semakin menurunnya pengawasan intern dan pengendalian anggaran akan berdampak buruk pada pelaksanaan *good governance*.

1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang yang dikemukakan di atas, maka menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Apakah pengawasan intern anggaran berpengaruh terhadap *good governance* pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango?
2. Apakah pengendalian anggaran berpengaruh terhadap *good governance* pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango?
3. Apakah pengawasan intern dan pengendalian anggaran berpengaruh terhadap *good governance* pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang diuraikan di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh pengawasan intern anggaran terhadap *good governance* pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango.
2. Untuk mengetahui pengaruh pengendalian anggaran terhadap *good governance* pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango.
3. Untuk mengetahui pengaruh pengawasan intern dan pengendalian anggaran terhadap *good governance* pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango.

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu akuntansi khususnya mengenai pengawasan intern dan pengendalian

anggaran terhadap *good governance*. Serta penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan referensi bagi pihak lain yang akan tertarik akan masalah yang ada di angkat untuk diteliti lebih lanjut.

2. Manfaat Praktis

Melalui penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan dalam meningkatkan kinerja terutama terkait dengan pengawasan intern dan pengendalian anggaran serta pelaksanaan *good governance*.