

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Reformasi di Indonesia menimbulkan banyak perubahan dari sistem pemerintahan yang tadinya sentralisasi menjadi desentralisasi. Adanya perubahan sistem pemerintahan tersebut diharapkan pembangunan yang merata di setiap daerah dapat tercapai. Pembagian keuangan menjadi bagian dari arah kebijakan untuk membangun daerah yang dikenal dengan istilah “Otonomi Daerah”. Hal ini tertuang dalam Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah yang berubah menjadi Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah menjadi Undang-undang No. 33 tahun 2004. Pemberian otonomi ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat. Pelimpahan kewenangan tersebut mempunyai pengaruh terhadap pertanggungjawaban keuangan pemerintah pusat, dan khususnya daerah yang akan menciptakan paradigma baru dalam tata pemerintahan “*new public paradigm*”.

Salah satu wujud perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintah dewasa ini adalah pentingnya partisipasi dan akuntabilitas masyarakat atau publik dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan jalannya

aktivitas pembangunan dan pemerintahan (Halim, 2007). Akuntabilitas merupakan salah satu prinsip dasar dalam tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Akuntabilitas didefinisikan sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilakukan secara periodik (Halim, 2007).

Salah satu bentuk pertanggungjawaban yang vital pada pemerintah daerah adalah pengelolaan keuangan daerah. Untuk mendukung pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel, dalam hal ini pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah agar berjalan sesuai dengan prosedur dan sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan dan Pertanggung Jawaban Keuangan Daerah, maka perlu adanya fungsi pengawasan karena pengawasan itu sendiri adalah suatu usaha untuk menjamin adanya kesesuaian antara penyelenggaraan tugas pemerintah secara berdaya guna.

Menurut Mardiasmo (2005: 12) dalam Giu (2011) terdapat tiga aspek utama yang mendukung terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*), yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Pengawasan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak di luar eksekutif, yaitu masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh eksekutif untuk menjamin bahwa sistem dan kebijakan manajemen dilaksanakan dengan baik sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Sedangkan pemeriksaan (*audit*) merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki

independensi dan memiliki kompetensi professional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah telah sesuai dengan standar yang ditetapkan.

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).

Menurut PP No. 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menyebutkan bahwa pengawasan intern 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 intern sebagaimana yang diamanatkan dalam PP No. 60 tahun 2008 dilakukan oleh Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota 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 Provinsi, Kabupaten/Kota 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. Hasil dari pemeriksaan menghasilkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP).

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).

Menurut 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 masih belum menunjukkan adanya transparansi dan akuntabilitas keuangan daerah. Hal ini terbukti dengan presentase LKPD pada tahun 2008 dengan opini tidak memberi pendapat adalah 24% dan pada tahun 2010 adalah 12%, serta opini tidak

wajar (TW) sebesar 3% untuk tahun 2010, dimana presentase ini lebih besar dari presentase wajar tanpa pengecualian (WTP). Selbihnya Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang memperoleh opini wajar dengan pengecualian (WDP) 67% pada tahun 2008 meningkat menjadi 76% pada tahun 2010 termasuk Pemerintah Provinsi Gorontalo (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK Semester 1 tahun 2011).

Badan Pemeriksa Keuangan (2011), menyebutkan bahwa berdasarkan hasil pemeriksaan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Provinsi 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 intern atas penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah termasuk akuntabilitas keuangan Negara (Sudjono dan Hoesada, 2009).

Adapaun kasus atau temuan kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan atas LKPD Provinsi Gorontalo dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1: Kasus Kelemahan Sistem Pengendalian Intern  
Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo**

No	PEMERINTAH DAERAH	Kelemahan sistem pengendalian intern				
		Total	Akuntansi dan Pelaporan	Pelaksanaan anggaran dan belanja	Struktur pengendalian intern	Lain-lain
		Jmlh kasus	Jmlh kasus	Jmlh kasus	Jmlh kasus	Jmlh kasus
1	Prov. Gtlo	8	4	3	1	-
2	Kab.Boalemo	4	1	1	2	-
3	Kab.bone bolango	5	2	3	-	-
4	Kab. Gorontalo	8	1	4	3	-
5	Kab.Gtlo Utara	6	4	1	1	-
6	Kab. Pohuwato	7	1	5	1	-
7	Kota. Gorontalo	7	-	4	3	-

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

**Tabel 2: Kasus Ketidakpatuhan Terhadap Perundang-undangan  
Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo (Dalam Juta Rupiah)**

No	PEMDA	Ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang berlaku yang mengakibatkan :										
		Kerugian Daerah		Potensi kerugian daerah	Kekurangan Penerimaan	Admin i-strasi	Ketidak-hematan	Ketidak-efektifan				
		Jmlh kasus/nilai	Jmlh kasus/nilai	Jmlh kasus/nilai	Jmlhk ass	Jmlh kasus/nilai	Jmlh kasus/nilai					
1	Prov. Gtlo	13	4.131,51	2	2.221,88	2	144,48	4	2	711,65	-	-
2	Kab.Boalemo	11	1.262,67	-	-	2	49,76	3	1	42,31	1	972,07
3	Kab.bone bolango	9	3.650,18	1	2.141,39	2	183,64	-	-	-	-	-
4	Kab. Gorontalo	10	1.974,18	-	-	2	421,77	3	-	-	2	211,00
5	Kab.Gtlo Utara	7	193,36	-	-	1	52,36	4	1	66,00	-	-
6	Kab. Pohuato	8	2.570,58	1	2.476,18	1	72,29	5	-	-	-	-
7	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 pada umumnya dikarenakan unsur pengawasan pada pemerintah daerah belum optimal dan masih adanya kelemahan dalam pengawasan intern yang menjadi bagian penting dalam pengelolaan keuangan daerah yang berujung pada tidak tercapainya akuntabilitas. 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 ditindaklanjuti (IHPS, 2011: 63).

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. Penelitian Taylor (2005) mengatakan bahwa menyediakan pengawasan publik adalah fungsi akuntabilitas. Secara historis parlemen dan legislatif menjalankan fungsi pengawasan mengenai jalannya fungsi pemerintahan eksekutif.

Berdasarkan fenomena di atas didasari konsep-konsep yang ada dan penelitian-penelitian terdahulu, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian

tentang “Pengaruh Pengawasan Intern Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

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

## **1.3 Tujuan Penelitian**

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

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Sebagai upaya pengembangan literatur Akuntansi khususnya Akuntansi Sektor Publik (ASP) dan sebagai salah satu sumber informasi dalam hal pengawasan internal pemerintah.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

1. Bagi pemerintah daerah sebagai referensi dan pertimbangan dalam pengawasan serta pengelolaan keuangan daerah, sehingga mampu meningkatkan kinerja pemerintah daerah sebagai penyelenggara kegiatan



publik untuk mencapai tata pemerintahan yang baik, bersih, transparan dan akuntabel.

2. Bagi Aparat Pengawas Internal Pemerintah dalam hal ini auditor Inspektorat yang ada di Provinsi Gorontalo sebagai bahan pertimbangan agar lebih meningkatkan pengawasan dalam pengelolaan keuangan daerah.
3. Sebagai pencerah bagi masyarakat, bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengkritisi dan meminta pertanggungjawaban kepada pemerintah sebab yang dikelola adalah dana masyarakat dan untuk masyarakat pula.