BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Dalam menjalankan roda pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, masing-masing telah menyelenggarakan manajemen pemerintahan melalui fungsi organik menajemen yang meliputi fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi yang dalam pelaksanaanya harus dilakukan secara profesional sebagai bagian dari upaya untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien dan efektif.(inspektorat 2010)

Dalam konteks ini, pemerintahan daerah sebagai sub sistem dari pemerintahan nasional dan secara *implisit* masalah pembinaan serta pengawasan terhadap pemerintahan daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelengaraan pemerintahan, maka pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pemerintahan, Walikota merupakan suatu proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dapat berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan.

Memahami dan menyadari bahwa tugas pengawasan menanggung beban yang cukup berat, maka sebagai konsekuensinya tentu saja dalam implementasinya dibutuhkan sinergitas semua aspek pelaksanaan tugas pengawasan baik hal itu menyangkut sisi landasan hukum, kesisteman yang menyangkut kejelasan tentang kewenangan dan tanggung jawab institusi organisasi dan tata laksanyanya maupun aspek lainya seperti status kepegawaian, koordinasi antar APIP, yang dalam hal

ini secara keseluruhan semua prasyarat ini harus didukung oleh aparat pengawasan yang memiliki tingkat profesionalisme dan dedikasi berikut moral yang tinggi disamping selalu menjujung tinggi kode etik yang menjadi acuannya.

Mengetengahkan tentang landasan formal maupun sistem yang menjadi acuan dalam penyelengaraan pengawasan ini, bedasarkan keputusan Walikota Kota Bandung Nomor 70 Tahun 2002 tentang Pedoman Operasional Pemeriksaaan Inspektorat Kota Bandung, telah ditetapkan suatu acuan dasar yang digunakan sebagai pegangan para pemeriksa dilingkungan Inspektorat Kota Bandung didalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan.(inspektorat 2010)

Dalam hal ini, atas pertimbangan bahwa dalam kurun waktu lima tahun terkhir ini peraturan perundangan-undangan yang mengatur tentang manajemen pemerintahan telah mengalami beberapa kali perubahan dan khusunya di bidang pengawasan terkahir diatur dengan Peraturan Pemerintah No.79 Tahun 2005 tentang Pedoman, Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Pasal 208 yang dalam aplikasinya secara mendasar memiliki dampak yang di mensional disamping faktor lain seperti berkembangnya dinamika masyarakat dalam menyikapi berbagai permaslahan yang timbul, semua realita ini perlu disikapi pula secara rasional yakni melalui peninjauan kembali tentang mekanisme pengawasan termasuk kedalamnya tentang acuan dasar yang digunakan oleh aparat dilingkungan Inspektorat Kota Bandung didalam melaksanakan tugas pengawasannya.(Inspekrorat 2010)

Langkah ini perlu diambil sebagai bagian dari kepedulian dan upaya yang bersifat inovatif terhadap setiap perkembangan dan dinamika yang timbul agar tujuan pengawasan dapat berjalan sesuai dengan tujuan pemberian otonomi luas kepada daerah sebagaimana diamanatkan undang-undang yakni mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, serta pemberdayaan masyarakat.(Inspekrorat 2010)

Organisasi sektor publik pemerintah merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintahan yang sumber legitimasinya berasal dari masyarakat, Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintahan haruslah diimbangi dengan adanya pemerintahan yang bersih, Seiring dengan munculnya tuntutan dari masyarakat agar organisasi sektor publik mempertahankan kualitas, dalam menjalankan aktivitasnya serta untuk menjamin dilakukannya pertanggungjawaban publik oleh organisasi sektor publik.(achmad badjuri,2004)

Pertanggungjawaban atas penggunaan dana untuk penyelenggaraan pemerintahan seharusnya didukung dengan suatu pengawasan yang cukup andal guna menjamin pendistribusian dana yang merata pada semua sektor publik sehingga efektivitas dan efisiensi penggunaan dana bisa dipertanggungjawabkan, Hal ini tertuang dalam ketetapan Standar Audit – Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah(SA–SAFP)Tahun 1996oleh BPKP dengan keputusan Kepala BPKP NOMOR: KEP- 911/K/JF/2005 secara garis besar mengacu pada Standar Profesional Akuntan Publik(SPAP) yang berlaku di Indonesia.(Arie Soelendro,BPKP 2005)

Agar pelaksanaan pengelolaan dana masyarakat yang diamanatkan tersebut transparan dengan memperhatikan *value for money*, yaitu menjamin dikelolanya uang rakyat tersebut secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, akuntabel dan berorientasi pada kepentingan publik, Pelaksanaan audit ini juga bertujuan untuk menjamin dilakukannya pertanggung jawaban publik oleh pemerintah, baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat, namun pada kenyataanya tidak sesuai yang direncanakan terbukti pada kurangnya transparansi dilihat dari laporan akuntabilitas dan kinerjainstansi pemerintah (LAKIP) hanya ditunjukan secara internal kepada atasan saja.(Firmanzah,Ph.D, *harian Seputar Indonesia, Selasa 07 Juli 2009).*

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 (Ihayul Ulum,2009:55)

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.

Harus disadari bahwa saat ini masih terdapat beberapa kelemahan dalam melakukan audit pemerintah di Indonesia. Kelemahan pertama bersifat intherent 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:2010 menyebutkan).

Masalah utama dalam audit kinerja sektor publik adalah menetapkan standar audit atau kriteria yang legitimate. Idealnya pemerintah lah yang menetapkan kriteria kinerja yang dapat di terima umum.namun kenyataanya 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.(bushing dan belk : 2000)

Sementara permasalahan yang utama yang terdapat di Inspektorat kota Bandung mengenai audit kinerja yaitu pengumpulan dakumen-dokumen pengauditan yang lamabat sehingga pelaksanaan audit berjalan dengan lambat

karena hambatan tersebut.(Erna;kasubag evaluasi dan pelaporan;Inspektorat 2011).

Untuk menjalankan audit kinerja dengan baik maka harus di dorong juga dengan independensi auditor yang baik, Independensi berarti bahwa auditor harus jujur, tidak mudah dipengaruhi dan tidak memihak kepentingan siapapun, karena ia melakukan pekerjaannya untuk kepentingan umum. Auditor berkewajiban untuk jujur tidak hanya pada manajemen dan pemilik perusahaan, namun juga kepada kreditur dan pihak lain yang meletakkan kepercayaan pada pekerjaan auditor tersebut. Sikap mental independen tersebut meliputi independen dalam fakta (*in fact*) maupun independen dalam penampilan (*in appearance*).Independen dalam fakta adalah independen dalam diri auditor, yaitu kemampuan auditor untuk bersikap bebas, jujur, dan objektif dalam melakukan penugasan audit. Hal ini berarti bahwa auditor harus memiliki kejujuran yang tidak memihak dalam menyatakan pendapatnya dan dalam mempertimbangkan fakta-fakta yang dipakai sebagai dasar pemberian independen dalam fakta atauindependen dalam kenyataan harus memelihara kebebasan sikap dan senantiasa jujur menggunakan ilmunya.(Munawir:2001:35)

Sedangkan independen dalam penampilan adalah independen yang dipandang dari pihak-pihak yang berkepentingan terhadap perusahaan yang di audit yang mengetahui hubungan antara auditor dengan kliennya. Auditor akan dianggap tidak independen apabila auditor tersebut mempunyai hubungan tertentu (misalnya hubungan keluarga, hubungan keuangan) dengan kliennya yang dapat menimbulkan kecurigaan bahwa auditor tersebut akan memihak kliennya atau

tidak independen. Oleh karena itu, auditor tidak hanya harus bersikap bebas menurut faktanya, tapi juga harus menghindari keadaan-keadaan yang membuat orang lain meragukan kebebasannya (Munawir:2001:35).

Tidak semua auditor bersikap bebas, jujur, dan objektif/ sikap independensi dalam melakukan penugasan audit terdapat beberapa kendala yang terjadi seperti kasus Jakarta - Sekda Kota Bekasi, Tjandra Utama Effendi, diancam hukuman 5 tahun penjara. Tjandra didakwa Jaksa Penuntut Umum (JPU) ikut terlibat dalam aksi suap bersama Walikota Bekasi, Muchtar Muhammad. Atas dakwaan ini, ia tidak mengajukan eksepsi.

"Bahwa terdakwa secara sendiri-sendiri, maupun secara bersama-sama dengan walikota Bekasi, memberi atau menjanjikan sesuatu, uang sebesar Rp 400 juta," ujar JPU, Risma Ansari, dalam sidang di Pengadilan Tipikor, Jl HR Rasuna Said, Jakarta, Selasa, (28/9/2010). Rismamengatakan, Tjandra melakukan suap kepada dua pegawai negeri sub auditor Inspektorat dan BPK Jabar, Suharto dan Enang Ernawan. Uang Rp 400 juta diberikan secara bertahap agar laporan keuangan Bekasi tahun 2009 jadi Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Atas perbuatan itu, Tjandra didakwa telah melanggar Pasal 5 Ayat 1 Huruf a, UU Pemberantasan Tipikor dengan ancaman maksimal 5 tahun penjara. Sementara itu, Pengacara Tjandra, Sira Prayuna mengatakan jika pihaknya tidak mengajukan eksepsi karena hanya akan membuang-buang waktu saja.

"Kita tidak mengajukan eksepsi karena materi dakwaan dari JPU menurut saya sudah cukup untuk mengurai permasalahan. Alasan kedua, tidak ada preseden di

pengadilan Tipikor, sehingga buang waktu saja. Mending kita langsung ke pembuktian perkara," jelasnya (Irham,detikNews.com)

Dalam konteks skandal suap di atas, memunculkan pertanyaan apakah auditor memakai sikap indepedensianya dalam menjalankan tugas Negara.

Maka inti permasalahannya adalah independensi auditor tersebut. Terkait dengan konteks inilah, muncul pertanyaan seberapa tinggi tingkat kompetensi dan independensi auditor saat ini dan apakah kompetensi dan independensi auditor tersebut berpengaruh terhadap kualitas audit yang dihasilkan.

Apabila audit kinerja dan sikap independen / independensi auditor dijalankan dengan baik maka akan tercipta akuntabilitas pemerintah yang berdampak pada upaya terciptanya *good governance*. Perbaikan akuntabilitas pemerintah juga berdampak luas pada bidang ekonomi dan politik , Dalam bidang ekonomi, perbaikan akuntabilitas pemerintah mendorong pada perbaikan iklim investasi,sedangkan dalam bidang politk akuntabilitas pemerintah akan mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.(Agus Dwiyanto,2002)

Akuntabilitas merupakan kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjaw aban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif atau organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Akuntabilitas (*accountability*) secara harfiah dapat diartikan sebagai ”pertanggung jawaban”. Namun penerjemahan secara sederhana ini dapat

mengaburkan arti kata *accountability* itu sendiri bila dikaitkan dengan pengertian akuntansi dan manajemen. *Governmental AccountingStandard Board* (GASB) di Amerika Serikat mendefinisikan istilah *accountability* sebagai "*the requirement for government to answer to the citizenry – to justify the raising of publik resources and the purposes for which they used.*

Dalam akuntabilitas publik kegiatan pemerintah tidak hanya berjalan dengan baik, tapi terdapat kendala-kendala dan permasalahan yang sangat kompleks yang harus diselesaikan oleh pemerintah antara lain, Akuntabilitas Pemerintah yang mengemuka hanya terdapat upaya meningkatkan kualitas pelayanan melalui aturan-aturan, tetapi lemah dalam peningkatan kemampuan aparat (birokrat) dalam memberikan pelayanan. Berdasarkan hasil survei yang dilakukan Universitas Gajah Mada pada 2002 tentang kualitas pelayanan publik sejak otonomi daerah, efisiensi dan keefektifan, renposiviias, kesamaan perlakuan, dan besar kecilnya rente birokrasi masih jauh dari harapan.

Permasalahan lain pun timbul seperti PEMERIKSAAN BPK RILKDP Prov Jabar 2009 "Wajar Dengan Pengecualian"

Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jabar Tahun Anggaran 2009, masih terdapat sejumlah permasalahan yang mempengaruhi kewajaran penyajian laporan keuangan, sehingga BPK RI memberikan opini wajar dengan pengecualian (WDP).

Selain itu, permasalahan lainnya, badan atau organisasi penerima bantuan subsidi. Belum menyampaikan pertanggungjawaban penggunaan bantuan sebesar Rp2,52 triliun kepada Pemprov Jabar. Bahkan BPK menemukan, bansos sebesar

Rp300 juta belum bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat Jabar serta Rp780 juta dikelola secara tidak tertib dan tidak transparan sehingga belum dapat diyakini kebenaran penggunaannya dan berindikasi tidak digunakan sebagaimana mestinya seperti yang direncanakan dalam proposal.(Ruli Adrian, pikiran-rakyat,JUMAT, 13/08/2010 - 01:37)

Melihat fenomena yang terjadi pada audit kinerja dan independensi auditor terhadap akuntabilitas pemerintah yang selalu terjadi dan saling berkaitan satu sama lain terhadap pengawasan, maka penulis memberi judul penelitian ini " **Pengaruh Audit Kinerja Sektor Publik Dan Independensi Auditor Terhadap Akuntabilitas Publik "**

1.2 Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifiksasi Masalah

Untuk menyelesaikan masalah yang akan dibahas pada bab-bab selanjutnya, perlu adanya pengidentifikasian masalah sehingga hasil analisa selanjutnya dapat terarah dan sesuai dengan tujuan penelitian. Berdasarkan uraian latar belakang penelitian yang dikemukakan diatas, maka penulis mencoba mengidentifikasi masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut:

1. pengumpulan dokumen pengauditan yang lambat sehingga menghambat pengauditan.

2. Penyuapan kepada 2 auditor Inspektorat dan BPK Jabar oleh Walikota Bekasi agar mengeluarkan laporan keuangan bekasi wajar tanpa pengecualian (WTP) di tahun 2009.
3. Permasalahana yang pertama adalah laporan keuangan Pemda Provinsi Jawabarat tahun anggaran 2009 wajar dengan pengecualian,Masalah yang kedua BPK menemukan, bansos sebesar Rp300 juta belum bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat Jabar serta Rp780 juta dikelola secara tidak tertib dan tidak transparan sesuai dengan proposal yang direncanakan

1.2.2 Rumusan Masalah

Sebagaimana yang diuraikan diatas penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana audit kinerja sektor publik pada Dinas Pemerintah Kota Bandung.
2. Bagaimana independensi auditor pada Dinas Pemerintah Kota Bandung.
3. Bagaimana akuntabilitas publik pada Dinas Pemerintah Kota Bandung.
4. Seberapa besar Pengaruh Audit Kinerja Sektor Publik Dan Indepedensi Auditor Terhadap Akuntabilitas Publik Baik Secara Parsial maupun simultan Pada Dinas Pemerintah Kota Bandung.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, penelitian ini dimaksud untuk mendapatkan bukti-bukti empiris dilapangan mengenai Pengaruh Audit Kinerja Sektor Publik Dan Indepedensi Auditor Terhadap Akuntabilitas Publik.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Sedangkan tujuan yang ingin diperoleh dalam penelitian ini adalah untuk mempelajari:

1. Untuk mengetahui audit kinerja sektor public pada Dinas Pemerintah Kota Bandung
2. Untuk mengetahui indepedensi auditor pada Dinas Pemerintah Kota Bandung
3. Untuk mengetahui akuntabilitas public pada Dinas Pemerintah Kota Bandung.
4. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh audit kinerja sektor publik dan indepedensi auditor terhadap akuntabilitas publik secara parsial maupun simultan pada Dinas Pemerintah Kota Bandung.

1.4 Kegunaan penelitian

Kegunaan penelitian menerangkan manfaat penulisan karya ilmiah ini yang untuk dipergunakan dengan tujuan penulisan dari segi berbagai bidang dan kebutuhan, sebagai berikut :

1.4.1 Kegunaan Praktis

Sedangkan kegunaan praktis yang ingin diperoleh dalam penelitian ini adalah untuk mempelajari:

1. Sebagai tambahan informasi mengenai Pengaruh Audit Kinerja Sektor Publik dan Indepedensi Auditor Terhadap Akuntabilitas Publik pada Dinas Pemerintah Kota Bandung.
2. Dalam hal pengembangan ilmu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi pengayaan atas teori-teori yang telah ada
3. Bagi dunia pendidikan, diharapkan dapat menjadi acuan dan sumbangan pemikiran pengembangan pendidikan akuntansi dimasa yang akandatang.
4. Bagi Pemerintah Daerah, penelitian ini dapat menjadi tambahan literatur yang dapat menjadi rujukan dalam pengambilan keputusan, untuk menganalisisAudit Kinerja Sektor Publik dan Indepedensi Auditor terhadap Akuntabilitas Publik.
5. Bagi divisi yang terkait dengan penelitian ini dapat memberikan pandangan bagi instansi tentang Pengaruh Audit Kinerja Sektor Publik dan Indepedensi Auditor Terhadap Akuntabilitas Publik pada Dinas Pemerintah Kota Bandung.

1.4.2 Kegunaan Akademik

Penelitian atas pengaruh audit kinerja sektor publik dan independensi auditor terhadap akuntabilitas publik dapat berguna bagi semua pihak yang berkepentingan, dan disamping itu, penelitian tersebut dapat memberikan manfaat bagi :

1. Bagi pengembangan ilmu akuntansi penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi pengaruh audit kinerja sektor publik dan independensi auditor terhadap akuntabilitas publik.
2. Bagi peneliti sendiri diharapkan menjadi sarana untuk menambah pengetahuan tentang pengaruh Audit Kinerja Sektor Publik dan Indepedensi Auditor terhadap Akuntabilitas Publik . Kedepannya diharapkan menjadi acuan bagi peneliti berikutnya, dalam rangka pengembangan ilmu mengenai topik ini.
3. Bagi peneliti selanjutnya, Sebagai bahan referensi bagi peneitian selanjutnya yang tertarik melakukan penelitian yang sama dan juga dapat dijadikan sebagai bahan tambahan pertimbangan dan pemikiran dalam penelitian lebih lanjut dalam bidang yang sama, yaitu Audit Kinerja Sektor Publik danIndepedensi Auditor terhadap Akuntabilitas Publik.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini penulis berencana melaksanakan penelitian pada 14 Dinas Pemerintah Kota Bandung melalui survey oleh Insepktorat Pemerintah Kota Bandung yang berlokasi di jl. Terra No. 220 Bandung.

1.5.2 Waktu Penelitian

Adapun waktu dan pelaksanaan penelitian adalah dimulai pada bulan Maret 2011 sampai dengan September 2011.

Tabel 1.1
Pelaksanaan Penelitian

Tahap		Prosedur	Bulan						
			Mar-11	Apr-11	May-11	Jun-11	Jul-11	Aug-11	Sep-11
I		Tahap Persiapan							
	1	Penyusunan Bab 1,2,3							
	2	Bimbingan dengan dosen pembimbing							
	3	Revisi UP							
	4	ACC UP							
	5	persiapan seminar UP							
II		Tahap Pelaksanaan							
	1	pangambilan data dan pengolahan data							
	2	Bimbingan dengan perusahaan dan dosen pembimbing							
	3	Penyusunan Draft Skripsi							
III		Tahap Pelaporan							
	1	Penyusunan Bab 1,2,3,4,5							
	2	Bimbingan dengan dosen pembimbing							
	3	Revisi 1,2,3,4,5							
	4	ACC Skripsi							
	5	persiapan Sidang Skripsi							
IV		Tahap Akhir							
	1	Penyerahan Laporan Skripsi							
	2	Wisuda							