BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Perubahan pada sistem pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi mendorong perlunya perbaikan dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban, maka dalam era otonomi daerah sekarang ini daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar urusan pemerintah pusat, pemberian otonomi daerah ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan-kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Untuk itu, otonomi daerah diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, membudayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan. (Mardiasmo, 2002)

Tuntutan tersebut memerlukan adanya perubahan paradigma dan prinsip - prinsip manajemen keuangan daerah, baik pada tahap penganggaran, implementasi maupun pertanggungjawaban. Salah satu perubahan mendasar dalam manajemen keuangan daerah pasca reformasi keuangan daerah adalah perubahan sistem akuntansi pemerintah pusat dan daerah. Dalam hal, ini unit satuan kerja merupakan pusat-pusat pertanggungjawaban pemerintah daerah dan

relatif lebih banyak melaksanakan tugas operasional pemerintahan dan lebih banyak mengkonsumsi sumber daya, yang tentunya harus diperuntukkan dan dipertanggungjawabkan pada kepentingan publik. (Askam, 2008)

Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintahan haruslah diimbangi dengan adanya pemerintahan yang baik. Dalam upaya menuju pada pemerintahan yang baik atau *good governance* ditandai dengan tiga pilar utama yang merupakan elemen dasar yang saling berkaitan. Ketiga elemen dasar tersebut adalah partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Suatu pemerintahan yang baik harus membuka pintu yang seluas-luasnya agar semua pihak yang terkait dalam pemerintahan tersebut dapat berperan serta atau berpartisipasi secara aktif, jalannya pemerintahan harus diselenggarakan secara transparan dan pelaksanaan pemerintahan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan. Dalam bahasa akuntansi, akuntabilitas (kemampuan memberikan pertanggungjawaban) merupakan dasar dari pelaporan keuangan. Fenomena yang dapat diamati dalam perkembangan sektor publik dewasa ini adalah semakin menguatnya tuntutan pelaksanaan akuntabilitas publik oleh organisasi sektor publik, seperti pemerintah pusat dan daerah, unit-unit kerja pemerintah, departemen dan lembaga-lembaga negara. (Mardiasmo, 2002)

Akuntabilitas publik dapat diartikan sebagai kewajiban pemerintah atau publik sebagai pihak pemegang amanah *(agent)* untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan pelaporan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada masyarakat sebagai pihak

pemberi amanah *(principal)* yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertangungjawaban tersebut. (Deddy&Sherly, 2010)

Seiring dengan munculnya 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 publik tersebut. Audit yang dilakukan pada sektor publik pemerintah berbeda dengan yang dilakukan pada sektor swasta. Perbedaan tersebut disebabkan oleh adanya perbedaan latar belakang institusional dan hukum, dimana audit sektor publik pemerintah mempunyai prosedur dan tanggung jawab yang berbeda serta peran yang lebih luas dibanding audit sektor swasta (Wilopo, 2001).

Audit yang dilakukan pada sektor pemerintah tidak hanya terbatas pada audit atas laporan keuangan dan audit dengan tujuan tertentu, namun perlu diperluas dengan melakukan audit terhadap kinerja pemerintah tersebut. Audit Kinerja menurut UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Pasal 4 (3) yaitu pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas.

Audit Kinerja memfokuskan pemeriksaan pada tindakan-tindakan dan kejadian-kejadian ekonomi yang menggambarkan kinerja entitas atau fungsi yang diaudit. Audit kinerja meliputi audit atas aspek ekonomi, efisiensi, dan efektivitas yang pada dasarnya merupakan perluasan dari audit keuangan dalam hal tujuan

dan prosedurnya, yang membedakan antara audit kinerja dengan audit lainnya adalah dalam hal laporan audit. Dalam audit keuangan, hasil audit adalah berupa pendapat (opini) auditor secara independen dan obyektif tentang kewajaran laporan keuangan sesuai dengan kriteria standar yang ditetapkan tanpa pemberian rekomendasi perbaikan. Sedangkan dalam audit kinerja, audit tidak hanya sekedar menyampaikan kesimpulan berdasarkan tahapan audit yang telah dilaksanakan akan tetapi dilengkapi dengan rekomendasi untuk perbaikan di masa mendatang. (Deddy&Sherly, 2010)

Selama ini sektor publik tidak luput dari tudingan sebagai sarang korupsi, kolusi, nepotisme, inefisiensi dan sumber pemborosan negara. Keluhan "birokrat tidak mampu berbisnis" ditujukan untuk mengkritik buruknya kinerja instansi sektor publik. Pemerintah sebagai salah satu organisasi sektor publik pun tidak luput dari tudingan ini. (Wilopo, 2001)

Kinerja serta pencapaian hasil suatu instansi sektor publik dapat terlihat dari Laporah Hasil Pemeriksaan (LHP) yang telah dilakukan oleh BPK RI. Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK RI tahun 2008 pada Pemerintah Kota Cimahi menyatakan terdapat temuan sisa kas oleh BPK RI pada Bendahara Pengeluaran Tahun Anggaran 2007 sebesar Rp376.207.867,00 terlambat disetor, jumlah tersebut berasal dari 15 Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pada Pemerintah Kota Cimahi, dengan rincian pada tabel 1.1.

Tabel 1.1
Sisa Kas di Bendahara Pengeluaran TA 2007

No.	Kode	Nama SKPD	Saldo Belanja (Rp)
1	1.01.01	Dinas Pendidikan	9.48 1.382,00
2	1.02.01	Dinas Kesehatan	3.784.900,00
3	1.03.06	Dinas Tata Kota	36.183.480,00
4	1.06.01	Badan Perencanaan Daerah	125.693.130,00
5	1.07.01	Dinas Perhubungan	1.112.534,00
6	1.08.01	Dinas Lingkungan Hidup	32.604.000,00
7	1.10.02	Dinas Tenaga Kerja, Kependudukan & Capil	29.2 14.400,00
8	1.13.02	BPMKB	7.525.300,00
9	1.15.02	Dinas Perekonomian dan Koperasi	1.730.000,00
10	1.16.02	Dinas Penanaman Modal	10.055.500,00
11	1.19.04	Badan Kesatuan Bangsa	22.000,00
12	1.20.03	Sekretariat Daerah	13.224.969,00
13	1.20.09	Kecamatan Cimahi Utara	704.975,00
14	1.20.09	Kecamatan Cimahi Selatan	23.271.297,00
15	1.21.03	Kantor Kepegawaian Daerah	81.600.000,00
		Jumlah	**376.207.867,00**

Sumber : LHP BKP RI (2008)

Berdasarkan tabel 1.1 dapat kita pahami bahwa Bendahara Pengeluaran pada masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) tersebut diatas terkait lalai dalam melakukan kewajibannya untuk menyetorkan sisa kas secara tepat waktu, yang mengakibatkan penerimaan daerah terlambat diterima sebesar Rp.376.207.867,00. Fenomena yang dapat diamati bahwa terjadinya keterlambatan penerimaan daerah yang disebabkan adanya kelalaian Bendahara Pengeluaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam melakukan kewajibannya untuk menyetorkan sisa kas secara tepat waktu serta

tanggungjawabnya dalam melaksanakan kewajibannya. Hal ini tidak sesuai dengan tujuan dasar dari audit kinerja untuk menilai kinerja suatu organisasi, program, atau kegiatan yang meliputi atas aspek ekonomi, efisiensi, dan efektivitas, serta tidak sesuai dalam menjalankan tanggungjawabnya.(Ihyaul Ulum, 2009)

Selain itu, pengawasan secara intern di masing–masing satuan kerja dilakukan oleh atasan langsung dan oleh Badan Pengawas Daerah dengan melakukan pemeriksaan reguler. Dari hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK RI mengungkapkan bahwa pada umumnya pengawasan atasan langsung masih lemah, sehingga masih ditemukan penyimpangan–penyimpangan dalam pelaksanaan pengendalian intern dan kepatuhan terhadap peraturan perundang–undangan yang disebabkan oleh lemahnya pengawasan atasan langsung. Dari hal tersebut fenomena yang dapat kita pahami bahwa masih lemahnya pengawasan pada masing-masing satuan kerja, hal ini dapat menimbulkan berbagai macam bentuk penyimpangan dari pelaksanaan anggaran.(LHP BKP-RI, 2008)

Permasalahan lain yaitu pada penggunaan dana *Role Sharing* kompensasi korban musibah longsor TPA Leuwi Gajah sebesar Rp.3.136.638.918,00 tidak pernah dimintakan Laporan Pertanggungjawabannya yang mengakibatkan penggunaan dana *Role Sharing* sebesar Rp.3.136.638.918,00 belum dapat diketahui apakah telah digunakan sesuai dengan tujuannya dan apakah seluruh kegiatan telah selesai dilaksanakan. Kondisi tersebut disebabkan

Bagian Keuangan Pemerintah Kota Cimahi lalai dalam meminta laporan pertanggungjawaban penggunaan dana *role sharing*. (LHP BPK-RI, 2008)

Fenomena yang dapat kita pahami dalam hal ini adalah tidak adanya laporan pertanggungjawaban yang mengakibatkan belum dapat diketahui apakah dana tersebut telah digunakan sesuai dengan tujuannya dan apakah seluruh kegiatan telah selesai dilaksanakan, hal ini disebabkan bagian keuangan Pemerintah Kota Cimahi lalai meminta laporan pertanggungjawaban penggunaan dana *role sharing*. Hal tersebut tidak sesuai dengan kewajiban pemerintah atau publik sebagai pihak pemegang amanah *(agent)* untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan pelaporan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya serta masih adanya kelalaian dalam bekerja. (LHP BPK-RI, 2008)

Pada pemerintah daerah terdapat aparat pengawasan fungsional intern pemerintah kabupaten atau kota yang membantu pimpinan pemerintah dalam melakukan pengawasan apakah kegiatan yang dilakukan oleh aparatnya sesuai dengan visi, misi, tujuan, sasaran dan program yang ditentukan. Pengawasan fungsional dapat dilakukan melalui pemeriksaan, pengujian, penilaian dan pengusutan berbagai aspek penyelenggaraan pemerintah (PP No. 20 Tahun 2001). Untuk melaksanakan fungsi-fungsi tersebut aparat pengawasan fungsional dapat menggunakan berbagai tipe audit pemerintahan. (Rosjidi 2001, Bastian 2001)

Aparat pengawasan fungsional intern pemerintah terdiri dari Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal, Unit Pengawasan LPND, dan Inspektorat Wilayah. Peran aparat pengawasan

fungsional pemerintah benar-benar dapat mendukung dan mendorong proses terwujudnya *good governance* dalam pelaksanaan pemerintah dan pembangunan. Terdapat tiga aspek utama yang mendukung terciptanya kepemerintahan yang baik *(good governance),* yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Selain BPK salah satu instansi yang melakukan audit atau pemeriksaan terhadap pemerintah daerah adalah Inspektorat Daerah. Inspektorat daerah mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan pengawasan umum pemerintah daerah dan tugas lain yang diberikan kepala daerah (Falah, 2005). Instansi ini melakukan pengawasan terhadap aktivitas pemerintah daerah, termasuk kecamatan, kelurahan atau desa selain itu juga melakukan pengawasan terhadap tugas departemen dalam negeri di kabupaten atau kota (Askam, 2008). Instansi pengawasan daerah yang dimaksud khususnya adalah pada Inspektorat Pemerintah Kota Cimahi.

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut tentang **"Pengaruh Audit Kinerja Sektor Publik dan Pengawasan Fungsional Terhadap Akuntabilitas Publik Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Pemerintah Kota Cimahi."**

1.2 Identifikasi dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi 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) Masih adanya kelalaian bendahara pengeluaran dalam menyetorkan sisa kas dan belanja secara tepat waktu dan tepat jumlah, hal ini menyebabkan ketidakpatuhan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Cimahi.
2) Masih lemahnya fungsi pengawasan terhadap sisa kas di bendahara pengeluaran yang terlambat disetorkan, yang menyebabkan ketidakpatuhan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Cimahi.
3) Adanya kelalaian Pemerintah Kota Cimahi dalam meminta laporan pertanggungjawaban penggunaan dana *role sharing*.

1.2.2 Rumusan Masalah

Sebagaimana yang diuraikan diatas penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut:

1) Bagaimana audit kinerja sektor publik pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Pemerintah Kota Cimahi.
2) Bagaimana pengawasan fungsional pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Pemerintah Kota Cimahi.
3) Bagaimana akuntabilitas publik pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Pemerintah Kota Cimahi.
4) Seberapa besar pengaruh audit kinerja sektor publik dan pengawasan fungsional terhadap akuntabilitas publik pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Pemerintah Kota Cimahi baik secara parsial maupun simultan.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk memperoleh dan menganalisis informasi beserta data yang relevan mengenai audit kinerja sektor publik, pengawasan fungsional, dan akuntabilitas publik serta untuk memperoleh gambaran perbandingan antara teori dengan pelaksanaannya di lapangan.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1) Untuk mengetahui audit kinerja sektor publik pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Pemerintah Kota Cimahi.
2) Untuk mengetahui pengawasan fungsional pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Pemerintah Kota Cimahi.
3) Untuk mengetahui akuntabilitas publik pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Pemerintah Kota Cimahi.
4) Untuk mengetahui pengaruh audit kinerja sektor publik dan pengawasan fungsional terhadap akuntabilitas publik pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Kota Cimahi baik secara parsial maupun simultan.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis yang penulis tujukan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Pemerintah Kota Cimahi dengan hasil penelitian ini diharapkan

dapat digunakan sebagai masukan dan saran-saran serta dapat digunakan sebagai salah satu sarana dalam meningkatkan akuntabilitas publik di waktu yang akan datang.

1.4.2 Kegunaan Akademis

Penelitian atas pengaruh audit kinerja sektor publik dan pengawasan fungsional 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 pengawasan fungsional terhadap akuntabilitas publik.

2) Bagi Peneliti

   Penelitian ini dijadikan sebagai uji kemampuan dalam menerapkan teori-teori yang diperoleh di perkuliahan terkait dengan audit kinerja sektor publik, pengawasan fungsional dan akuntabilitas publik.

3) Bagi Peneliti Lain

   Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi penelitian lain yang ingin mengkaji di bidang yang sama**.**

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Penulis melaksanakan penelitian pada 15 SKPD di Pemerintah Kota Cimahi Jl. Rd. Demang Hardjakusumah Blok. Jati Cihanjuang - Cimahi Telp.(022) 6652559.

Tabel 1.2
Daftar SKPD Yang Menjadi Lokasi Penelitian

No.	Nama SKPD	Alamat
1.	Dinas Pendidikan	Gedung B, Lantai 2
2.	Dinas Kesehatan	Gedung C, Lantai 3
3.	Dinas Tata Kota/Dinas PU	Gedung C, Lantai 2
4.	Badan Perencanaan Daerah	Gedung B, Lantai 2
5.	Dinas Perhubungan	Gedung C, Lantai 4
6.	Dinas Lingkungan Hidup	Gedung C, Lantai 4
7.	Dinas Tenaga Kerja, Kependudukan & Capil	Gedung C, Lantai 2
8.	BPMKB	Gedung C, Lantai 3
9.	Dinas Perekonomian dan Koperasi	Gedung C, Lantai 3
10.	Dinas Penanaman Modal	Gedung B, Lantai 2
11.	Badan Kesatuan Bangsa	Gedung C, Lantai 4
12.	Sekretariat Daerah	Gedung A
13.	Kecamatan Cimahi Utara	Jl. Pasantren
14.	Kecamatan Cimahi Selatan	Jl. Baros
15.	Kantor Kepegawaian Daerah	Gedung C, Lantai 4

1.5.2 Waktu Penelitian

Adapun waktu pelaksanaan penelitian dimulai pada bulan Februari 2011 sampai dengan Juli 2011.

Tabel 1.3
Pelaksanaan Penelitian

Tahap	Prosedur	Bulan							
		Feb 2011	Mar 2011	April 2011	Mei 2011	Juni 2011	Juli 2011	Agst 2011	Sept 2011
I	**Tahap Persiapan :**								
	a. Membuat outline dan proposal UP	■							
	b. Mangambil formulir penyusunan skripsi	■							
	c. Menentukan tempat penelitian	■	■						
II	**Tahap Pelaksanaan :**								
	a. Bimbingan UP		■						
	b. Acc UP		■						
	c. Pendaftaran seminar UP		■						
	d. Seminar UP		■						
	e. Revisi UP		■						
	f. Acc revisi UP		■	■					
	g. Penelitian perusahaan		■	■	■				
	h. Bimbingan di perusahaan		■	■	■				
	i. Membuat outline dan proposal skripsi				■				
	j. Penyusunan skripsi				■	■			
	k. Bimbingan skripsi				■	■	■		
	l. Acc skripsi						■		
III	**Tahap Pelaporan :**								
	a. Menyiapkan draft skripsi						■		
	b. Sidang akhir skripsi						■		
	c. Revisi skripsi						■		
	d. Acc revisi skripsi						■		
	e. Penyempurnaan laporan skripsi						■	■	
IV	**Tahap Akhir :**								
	a. Wisuda								■
	b. Penyerahaan Laporan								■