

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam *good governance*, akuntabilitas publik merupakan elemen terpenting dan merupakan tantangan utama yang dihadapi pemerintah. Untuk mendukung terpenuhinya unsur akuntabilitas dan transparansi, negara telah menghasilkan berbagai produk perundangan yang juga merupakan wujud dari kehendak untuk melaksanakan reformasi di bidang keuangan negara sekaligus menuntut suatu transformasi dan perubahan mendasar di bidang pengelolaan keuangan Negara.

Pemerintah Indonesia telah melakukan reformasi manajemen keuangan negara baik pada pemerintah pusat maupun pada pemerintah daerah dengan ditetapkannya paket undang-undang bidang keuangan negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Peraturan perundang-undangan tersebut menyatakan bahwa Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan Keuangan disusun dan

disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005).

Disamping undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan tersebut bertujuan untuk menciptakan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Di Indonesia epilog pemerintahan Orde Baru telah berakhir pada tanggal 21 Mei 1998 setelah berkuasa kurang lebih selama 30 tahun. Dalam kurun waktu tersebut, pola manajemen pemerintahannya tertutup dan otoritarian dengan pendekatan keamanan (*security approach*) yang diterapkan sangat ketat dan berkesinambungan, di mana pemerintahan yang bersih dan berwibawa atau penyelenggaraan negara yang baik (*good governance*) seringkali hanya menjadi jargon politik daripada diimplementasikan dalam kenyataan. Akhirnya, melahirkan isu aktual di bidang: Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang menjadi salah satu penyebab utama jatuhnya pemerintah orde baru.

Hardjowiyono (dalam Teguh Kurniawan, 2009:116) mengemukakan 'apabila kita melihat dari sejumlah kasus korupsi yang ada di Indonesia, maka kasus tindak pidana korupsi yang ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagian besar (77%) adalah kasus tindak pidana korupsi yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa'.

Artinya dalam banyak hal korupsi yang terjadi di Indonesia adalah korupsi birokrasi atau menurut Mahmood (2005) korupsi di Pemerintahan Sipil. Korupsi yang seperti ini terjadi dalam semua tingkatan pemerintahan, tidak hanya di Pusat tetapi juga di Daerah-Daerah. Bahkan sejak diberlakukannya Otonomi Daerah berdasarkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah di Tahun 2001 telah terjadi kecenderungan korupsi di Pemerintahan Daerah yang semakin meningkat dengan tajam seperti yang dikemukakan oleh Rinaldi, Purnomo dan Damayanti (2007).

Dalam artikel yang ditulis oleh Ii Baihaqi Mustafa (2004), menyebutkan hasil survei yang dilakukan oleh KPMG dalam “*KPMG, 1998 Fraud Survey*”, (New York: KPMG, 1998, sebagaimana dikutip Tunggal, 2000:13) menunjukkan, bahwa dari jawaban responden lemahnya pengendalian intern merupakan penyebab tertinggi terjadinya kecurangan (*fraud*).

Kecurangan adalah unsur utama perbuatan korupsi. Usaha untuk meningkatkan dan membangun sistem pengendalian intern, merupakan salah satu upaya dalam mencegah terjadinya kecurangan atau korupsi. Oleh karena itu, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dalam Pasal 58, dengan sangat tepat mengamanatkan kepada Presiden RI selaku Kepala Pemerintahan, agar mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh, untuk meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.

Kondisi yang buruk ini sangat memprihatinkan mengingat dana yang dikelola oleh pemerintah adalah dana publik. Disamping itu, kondisi ini

merupakan tantangan (tugas rumah) bagi pemerintah daerah untuk memperbaiki kualitas laporan keuangan mereka dengan menerapkan akuntansi menuju transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan.

Nasution 2008 (dalam Sukhemi, 2010), mengemukakan bahwa Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tiga tahun terakhir (2004-2006) menunjukkan transparansi dan akuntabilitas keuangan daerah semakin memburuk.

Mengacu pada ikhtisar hasil pemeriksaan BPK tentang Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten Bandung Barat, semenjak berdiri pada tahun 2007 hingga pemeriksaan terakhir LKPD tahun 2008 yang dilakukan pada semester II tahun 2009, Kabupaten Bandung Barat mendapatkan opini *Disclaimer* (Tidak Menyatakan Pendapat/TMP).

Pemeriksaan BPK terhadap LKPD Kabupaten Bandung Barat tahun 2008, mengemukakan terdapat 10 temuan dalam sistem pengendalian intern yang terdiri dari 8 temuan yang mengindikasikan kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, 1 temuan kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan 1 temuan dalam struktur sistem pengendalian intern (IHPS BPK semester II 2009).

Tabel 1.1
Daftar Temuan BPK atas Sistem Pengendalian Intern
di Kabupaten Bandung Barat

No.	Temuan BPK
1.	Penatausahaan dan pelaporan persediaan tidak memadai sehingga persediaan per 31 Desember 2008 tidak dapat diketahui nilainya
2.	Pemerintah Kabupaten Bandung Barat belum memiliki Peraturan Daerah tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah serta peraturan-peraturan pelaksanaannya
3.	Pengungkapan informasi dalam Catatan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Bandung Barat TA 2008 belum disajikan sesuai Standar Akuntansi Pemerintah
4.	Pencatatan dan pelaporan kewajiban jangka pendek tidak memadai
5.	Pencatatan dan pelaporan piutang tidak memadai
6.	Pelaksanaan penatausahaan uang persediaan tidak sesuai ketentuan dan terdapat uang persediaan pada akhir tahun sebesar Rp 5.836.018.553,00 yang disimpan pada rekening pribadi yang pengeluarannya dilaksanakan pada tahun anggaran berikutnya
7.	Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Bandung Barat TA 2008 tidak disusun berdasarkan sistem dan prosedur akuntansi
8.	Aset tetap dalam neraca per 31 Desember 2008 Pemerintah Kabupaten Bandung Barat senilai Rp 77.540.595.965,00 tidak dapat ditelusuri
9.	Pelaksanaan pertanggungjawaban dan pencairan uang persediaan tidak sesuai ketentuan sehingga realisasi belanja dalam LRA sebesar Rp 584.603.599.304,00 tidak berdasarkan pada pertanggungjawaban dan terdapat perbedaan nilai SILPA dalam LRA dengan neraca dan laporan arus kas
10.	Penatausahaan dan pelaporan belanja bantuan sosial dan hibah tidak tertib serta terdapat bantuan yang disalurkan setelah tanggal 31 Desember 2008 sebesar Rp 1.249.951.830,00

Sumber: LHP BPK atas Sistem Pengendalian Intern Kabupaten Bandung Barat tahun anggaran 2008

Semua hal tersebut menjadi cerminan bahwa apa yang diamanatkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Nomor XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme belum terlaksana sepenuhnya. Di dalam Ketetapan MPR tersebut dinyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus menganut azas

akuntabilitas yang diartikan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk mendukung terpenuhinya unsur akuntabilitas dan transparansi, negara telah menghasilkan berbagai produk perundangan yang juga merupakan wujud dari kehendak untuk melaksanakan reformasi di bidang keuangan negara sekaligus menuntut suatu transformasi dan perubahan mendasar di bidang pengelolaan keuangan negara. Produk perundangan terakhir di bidang pengawasan pengelolaan keuangan negara yang diundangkan pemerintah pada akhir Agustus 2008 lalu adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (Bella Rifaldi, 2008).

Sistem pengendalian intern didalam PP Nomor 60 tahun 2008 adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Konsep pengendalian dan pengawasan itu sendiri telah lama ada di pemerintahan Indonesia dan telah mengalami banyak perkembangan. Perkembangan terkini mengenai sistem pengendalian intern pada pemerintahan sesuai dengan Pasal 58 ayat 1 Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa :

Dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh.

Hal ini juga diatur dalam pasal 33 PP No. 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi, dan pasal 313 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Terlebih dengan berlakunya PP No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang mengatur secara lebih rinci sistem pengendalian intern di sektor pemerintahan.

Mengacu pada fenomena yang telah dipaparkan dan dilandasi konsep-konsep yang ada, maka fokus permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini apakah pengendalian intern berpengaruh terhadap akuntabilitas publik pemerintah daerah di lingkungan pemerintahan Kabupaten Bandung Barat. Berdasarkan uraian tersebut penulis akan melakukan penelitian dengan judul: **“Pengaruh Penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Terhadap Akuntabilitas Publik Pemerintah Kabupaten Bandung Barat”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka penulis mengidentifikasi masalah yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan sistem pengendalian intern pemerintah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung Barat.

2. Bagaimana Akuntabilitas Publik di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung Barat.
3. Seberapa besar pengaruh penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah terhadap akuntabilitas Akuntabilitas Publik Pemerintahan Daerah Kabupaten Bandung Barat.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk meneliti mengenai pengaruh pengendalian intern terhadap akuntabilitas publik Pemerintahan Daerah Kabupaten Bandung Barat Bandung.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui bagaimana penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung Barat.
2. Mengetahui Akuntabilitas Publik di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung Barat.
3. Mengetahui seberapa besar pengaruh penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah terhadap akuntabilitas Akuntabilitas Publik Pemerintahan Daerah Kabupaten Bandung Barat.

1.3.3 Kegunaan Penelitian

Penulis berharap penelitian yang dilakukan memiliki kegunaan sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah

Penulis berharap agar penelitian ini dapat dijadikan masukan bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah dalam upaya mewujudkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah.

2. Penulis

Dengan melakukan penelitian langsung dilapangan, penulis dapat memahami apa yang sebenarnya terjadi serta hambatan yang dihadapi dalam pengendalian intern terhadap akuntabilitas publik Pemerintahan Daerah Kabupaten Bandung Barat, sehingga dapat menambah wawasan dan pengalaman penulis di bidang akuntansi sektor pemerintahan.

3. Peneliti Lain

Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi bahan rujukan untuk penelitian selanjutnya.