

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, pemerintah dan DPR telah jelas menunjukkan *political will* untuk melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, desentralisasi dimaksudkan agar daerah lebih mampu mengembangkan inisiatif dan kreativitas daerah dan sumber dayanya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Namun semua itu perlu diimbangi dengan pengawasan yang memadai agar tidak memindahkan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) dari tingkat pusat ke daerah, antara lain dengan adanya UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, dan terbitnya UU No. 20 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tidak Pidana Korupsi.

UU tersebut telah mengakui keberadaan pengawas intern pemerintah dan pengawas ekstern pemerintah, baik pada tingkat pemerintah pusat maupun tingkat pemerintah daerah sebagai salah satu alat pengawasan yang mutlak diperlukan

serta tidak dapat saling menggantikan. Upaya tersebut adalah dalam rangka menegakkan 2 pilar utama *good governance* yaitu transparansi dan akuntabilitas.

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk dapat mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-citanya. Menurut Halim (2007:17) “*good governance* adalah tata kelola organisasi secara baik dengan prinsip-prinsip keterbukaan, keadilan, dan dapat dipertanggungjawabkan dalam rangka mencapai tujuan organisasi”. Dalam rangka itu, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat dilakukan secara berdayaguna dan berhasilguna. Perlunya sistem pertanggungjawaban daerah atas segala proses tindakan-tindakan yang dibuat dalam rangka tata tertib menuju instrumen akuntabilitas daerah. Inilah bagian terpenting untuk ditata, yang pada akhirnya menjadi instrumen *good governance*.

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Salah satu hal yang harus diantisipasi adalah kemungkinan terjadinya perpindahan penyelewengan dan penyimpangan dari pemerintah pusat ke daerah. Kasus di beberapa Negara berkembang menunjukkan bahwa pemberian otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang terlalu cepat tanpa pengawasan yang cukup justru meningkatkan korupsi di daerah. Salah satu cara untuk mengatasi masalah ini adalah dengan mengoptimalkan fungsi pengawasan oleh DPRD melalui pengawasan kinerja pemerintah daerah dan mewujudkan tuntutan akuntabilitas publik bagi masyarakat. Pemerintah daerah juga harus lebih mengoptimalkan

pengawasan internal karena selang beberapa waktu terakhir ini peran pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap pemerintahan di daerah cukup dominan. Dengan begitu, pengawasan secara internal pemerintahan itu, yakni peran Badan Pengawasan atau Inspektorat, saat ini terkesan mulai melemah.

Paradigma pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah telah bergeser dari pemeriksaan dengan titik berat pada ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan dan pemeriksaan operasional ke pemeriksaan yang menitikberatkan pada kinerja instansi, maka Inspektorat sebagai Aparat Pengawasan Intern Pemerintahan dengan tugas pokok dan fungsi mengawasi dan membina Satuan Organisasi Perangkat Daerah (SOPD) melalui pemeriksaan terhadap aspek tupoksi, keuangan, SDM, sarana dan prasarana dan metode kerja dengan penekanan pada prinsip ekonomis, efektif dan efisien dapat mencegah terjadinya penyimpangan serta penyalahgunaan wewenang yang dapat merugikan daerah dan Negara. Dengan semakin jelasnya koridor dalam pelaksanaan pengawasan akan semakin mempercepat terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Perhatian pemerintah yang sungguh-sungguh dalam menanggulangi KKN menjadi harapan masyarakat dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan mampu menyediakan barang dan jasa serta pelayanan yang optimal.

Tuntutan masyarakat agar pengelolaan negara dijalankan secara amanah dan bertanggung jawab adalah sejalan dengan keinginan masyarakat. Implementasinya adalah dengan mewujudkan prinsip-prinsip transparansi dalam

penyelenggaraan tata pemerintahan. Dalam *good governance*, akuntabilitas publik menjadi elemen terpenting dan merupakan tantangan utama yang dihadapi pemerintah dan para aparatnya. Hal ini makin mendorong Indonesia untuk menerapkan dan menyelenggarakan pelaksanaan pemerintahan yang lebih baik (*good governance*).

Pertanggungjawaban keuangan daerah berupa pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Memasuki era reformasi, masyarakat di sebagian besar wilayah Indonesia, baik di propinsi, kota maupun kabupaten mulai membahas laporan pertanggungjawabannya atas kegiatan yang telah dilakukan. Seperti halnya di Kabupaten Garut, beberapa kali terjadi pernyataan ketidakpuasan terhadap pemerintah dalam melakukan pelayanan publik maupun penggunaan anggaran belanja daerah. Keingintahuan masyarakat tentang akuntabilitas pemerintah dapat dipenuhi misalnya dengan adanya informasi keuangan yang lebih transparan dan akuntabel. Masyarakat ingin tahu lebih jauh apakah pemerintah yang dipilihnya telah beroperasi dengan ekonomis, efisien dan efektif.

Pengawasan dalam pengelolaan anggaran daerah pada dasarnya dimaksudkan agar setiap rupiah yang dibelanjakan pemerintah berdampak terhadap kepentingan dan kebutuhan publik dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, artinya bahwa APBD harus mampu merefleksikan tuntutan kebutuhan pembiayaan penyelenggaraan fungsi-fungsi dan tugas-tugas sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

Evaluasi dan penilaian akuntabilitas terhadap kinerja pemerintah bertujuan untuk memberikan informasi yang memadai dan bermanfaat baik dalam pengambilan keputusan yang bersifat kebijakan maupun yang berkepentingan dengan pengendalian manajemen dan administrasi dalam suatu struktur organisasi pemerintah. Akuntabilitas publik dan penyediaan informasi tambahan akan dapat dicapai apabila sistem informasi keuangan dan manajemen di pemerintahan berjalan secara profesional. Pemerintah harus menyajikan informasi pengelolaan keuangan untuk memberikan penjelasan yang menyeluruh kepada seluruh kelompok *stakeholders*. Hal ini dilakukan sebagai perwujudan transparansi pengelolaan keuangan publik yang bertujuan untuk menciptakan akuntabilitas publik sehingga Pemda dapat mewujudkan *good governance*.

J. B Sumarlin menyatakan bahwa dengan semakin besarnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan Negara yang didasarkan pada prinsip *good governance*, maka kebutuhan terhadap peran pengawasan akan semakin meningkat. (www.bpkp.go.id, disampaikan dalam *Half Day Seminar* dengan tema “pengawasan dan *governance* keuangan Negara” yang diselenggarakan di Jakarta 13 Januari 2004)

Mardiasmo menyatakan bahwa rerangka akuntabilitas publik dapat dibangun atas empat dasar komponen, yaitu sistem pelaporan keuangan, sistem pengukuran kinerja, pengauditan sektor publik, dan berfungsinya saluran akuntabilitas publik yang tersistem dan terkoordinasi dengan baik serta menciptakan *check and balance* melalui lembaga yang berfungsi sebagai pelaksana, pengontrol, pemeriksa, dan penegak hukum. Diperlukan juga sistem pengawasan keuangan Negara yang mampu mengatasi korupsi, baik formal (oleh lembaga yang secara formal ditugaskan untuk mengatasi), maupun informal (oleh masyarakat/lembaga independen dan media massa) yang dikaitkan dengan keterbukaan informasi. (www.bpkp.go.id, disampaikan dalam *Half Day Seminar*

dengan tema “pengawasan dan *governance* keuangan Negara” yang diselenggarakan di Jakarta 13 Januari 2004)

Salah satu tuntutan masyarakat untuk menciptakan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah kinerja institusi pengawas daerah, yang menimbulkan pertanyaan dimana dan kemana lembaga itu, sementara korupsi merajalela.

Kasus di Kabupaten Garut pada saat Kabupaten Garut dipimpin oleh Bupati Agus Supriadi yang kini menjadi terpidana korupsi APBD Garut tahun 2004–2007. Inspektorat sudah berusaha optimal dalam melaksanakan tugas. Akan tetapi, laporan hasil temuan Inspektorat mengenai adanya penyimpangan-penyimpangan pada beberapa SOPD tidak mendapat respon yang positif dan tidak ada tindak lanjut dari Bupati. Bupati hanya memerintahkan Inspektorat untuk menutupi temuan tersebut karena dugaan korupsi yang Inspektorat temukan sebagian uangnya disetorkan pada Bupati sehingga menimbulkan kerugian kas daerah.

Inspektorat dapat berjalan dengan optimal jika ada komitmen yang kuat dari pemerintah pusat agar setiap pelanggaran atau temuan Inspektorat di tingkat daerah bisa ditindaklanjuti. Dan akan lebih baik apabila pemerintah pusat melakukan tindakan yang bisa mendorong pada arah *good governance* dengan mengedepankan pemerintahan yang bersih dari korupsi.

Inspektorat sudah melakukan berbagai upaya dalam mewujudkan *good government governance*, akan tetapi banyak kendala yang dihadapi diantaranya adanya ancaman berupa fisik dan pemindahan jabatan jika temuan-temuan adanya unsur KKN pada objek pemeriksaan diungkap dalam laporannya. Maka dari itu,

pengawasan internal oleh Inspektorat lebih menekankan pada pemberian bantuan kepada unit kerja perangkat daerah dalam melakukan pengelolaan risiko-risiko yang dapat menghambat pencapaian misi dan tujuan, sekaligus memberikan alternatif peningkatan efisiensi dan efektivitas, serta pencegahan atas potensi kegagalan sistem manajemen pemerintahan daerah.

Pengawasan sebenarnya bukanlah tanggung jawab institusi pengawas semata melainkan tanggung jawab semua aparatur pemerintah dan masyarakat pada semua elemen. Karena sebetulnya institusi pengawas seperti Inspektorat Daerah, bukannya berdiam diri tetapi instansi pengawas di daerah telah bertindak sejalan dengan apa yang dipikirkan masyarakat itu sendiri. Langkah pro aktif menuju pengawasan yang efektif dan efisien dalam memenuhi tuntutan itu telah dilakukan seperti melakukan reorganisasi, perbaikan sistem, membuat pedoman, dan sebagainya, namun kondisinya sedang berproses dan hasilnya belum signifikan dan terwujud seperti yang diinginkan oleh masyarakat. Guna mewujudkan *good governance* diperlukan langkah-langkah pragmatis yang lebih realistis dan sistematis dalam penempatan sumber daya manusia pada lembaga pengawas daerah. SDM pengawasan harus memiliki kemampuan lebih baik secara teknis maupun operasional.

Jika lembaga pengawas internal lemah, maka pencegahan korupsi tidak akan efektif. Untuk itu pengawas internal pemerintah harus efektif dalam mencegah tindak pidana korupsi, karena simpul dalam manajemen pemerintah itu adalah aparat pengawasan.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan mengambil judul: **“Pengaruh Audit Internal Terhadap *Good Government Governance* di Kabupaten Garut”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah yang akan menjadi fokus penelitian, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana gambaran audit internal di Kabupaten Garut?
2. Bagaimana gambaran *Good Government Governance* di Kabupaten Garut?
3. Bagaimana pengaruh audit internal terhadap *Good Government Governance* di Kabupaten Garut?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengkaji fenomena *good government governance* di Kabupaten Garut dan untuk mengetahui upaya yang dilakukan Inspektorat selaku audit internal dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) di Kabupaten Garut.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui gambaran audit internal di Kabupaten Garut.

2. Untuk mengetahui gambaran *Good Government Governance* di Kabupaten Garut.
3. Untuk mengetahui pengaruh audit internal terhadap *Good Government Governance* di Kabupaten Garut.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini mempunyai kegunaan teoritis diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Untuk menambah wawasan yang lebih mendalam mengenai pengaruh audit internal yang dilakukan oleh Inspektorat terhadap *good government governance* di Kabupaten Garut.
2. Dapat dijadikan sebagai pengembangan pengetahuan dalam disiplin ilmu Akuntansi Sektor Publik dan Pemerintahan maupun Manajemen Keuangan Daerah.
3. Dapat dijadikan sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Adapun kegunaan praktis dari penelitian ini adalah sebagai bahan evaluasi bagi Pemda untuk lebih transparan dan akuntabel dalam mengelola keuangan daerah guna mewujudkan *good government governance* dan sebagai salah satu alat bagi publik untuk mengetahui dan mengukur kinerja Pemda.