

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Beralihnya masa orde lama ke orde baru telah menimbulkan banyak perubahan baik dalam segi pemerintahan, ekonomi dan politik. Dari segi pemerintahan salah satu perubahan yang mencolok adalah beralihnya sistem pemerintahan yang tadinya sentralisasi menjadi desentralisasi. Dengan adanya perubahan sistem pemerintahan tersebut diharapkan ada pembangunan yang merata di setiap daerah dapat tercapai, sehingga pembangunan yang tadinya dilaksanakan secara terpusat diberikan kepada daerah untuk mengaturnya. Pembagian kewenangan menjadi bagian dari arah kebijakan untuk membangun daerah yang dikenal dengan istilah kebijakan “Otonomi Daerah”. Hal tersebut ditandai dengan adanya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah kemudian pada perkembangan selanjutnya berubah menjadi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah menjadi UU No. 33 Tahun 2004. Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, 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 cara-cara

mempertanggungjawabkan keuangan pusat, dan khususnya daerah yang akan menciptakan paradigma baru dalam tata pemerintahan “*new public paradigm*”.

Paradigma baru tata pemerintahan meliputi proses, politik dan kemitraan. Di masa lalu, banyak Negara (termasuk Indonesia) dikelola oleh pejabat yang mengambil keputusan berdasarkan pengetahuan teknis dan kepentingan pribadi. Tetapi, struktur dan tuntutan tata pemerintahan yang baru mendorong lembaga pemerintah mengembangkan konsultasi publik, menerapkan praktek tata pemerintahan partisipatif di tingkat daerah, mendorong partisipasi masyarakat dan mengembangkan kemitraan baru dengan organisasi masyarakat warga. Hal ini memerlukan deprofesionalisasi politik dan administrasi publik. Tata pemerintahan tidak hanya milik para spesialis dan pejabat pemerintah. Aktor pemerintah harus mulai membuka diri bagi pengambilan keputusan yang lebih responsif dan transparan. Tanpa transparansi, partisipasi warga tidak akan efektif. Tanpa akuntabilitas, mereka yang berkuasa bisa mengabaikan kehendak rakyat. Dengan menuntut pemerintah cepat tanggap terhadap kebutuhan ekonomi dan sosial, aktivitas terorganisir warga bisa memberi pengaruh riil dan kasat mata terhadap kinerja pemerintah dan juga terhadap kualitas dan tingkat respon pelayanan publik.

Kebijakan pemerintah di bidang otonomi daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk menata ulang hubungan antara pusat dan daerah dalam berbagai segi yang menyangkut urusan penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum, dengan merujuk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, arah kebijakannya sangat jelas : “otonomi diberikan pada

daerah secara luas untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat". Namun praktek pemberian otonomi yang luas ini tidak dapat diartikan sebagai bentuk pelimpahan kewenangan yang tanpa batas dari pemerintah pada daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah tetap harus memperhatikan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Agar implementasi kebijakan otonomi ini tetap fokus dan terarah pada *ultimate goal* yang diinginkan (kesejahteraan masyarakat) maka diperlukan pengawasan sebagai sebuah upaya untuk menjamin tercapainya tujuan akhir.

Dalam konteks pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah ini kecenderungan kekinian menunjukkan bahwa penerapan prinsip akuntabilitas publik atas pelaksanaan suatu urusan atau kewenangan oleh pemerintah daerah telah menjadi *mainstream* dalam manajemen pemerintahan. Untuk mewujudkannya, sudah lazim diterapkan standar kinerja untuk mengukur dan menilai seberapa jauh target atau tujuan telah tercapai.

Dengan cara seperti itu siapapun yang melaksanakan satu urusan atau kewenangan dapat diukur dan dinilai keberhasilannya sehingga bisa dijadikan rujukan dalam konteks akuntabilitas publik (baik secara vertikal maupun horizontal). Disinilah terletak urgensi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Seperti kita ketahui bahwa pemerintah pusat dan daerah merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Pengembangan otonomi pada daerah diselenggarakan

dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah yang diatur dalam kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan baik oleh pemerintah pusat maupun daerah.

Dalam kebijakan-kebijakan tersebut bukan hanya berorientasi pada keinginan untuk melimpahkan kewenangan dan pembiayaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu semangat desentralisasi, demokratis, transparansi, dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya serta proses pengelolaan keuangan daerah pada khususnya.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 ayat 5, keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah (PP 58/2005, pasal 1).

Adapun prinsip – prinsip pengelolaan keuangan daerah diantaranya adalah:

- Akuntabilitas
- *Value For Money*
- Kejujuran
- Transparansi, dan
- Pengendalian

Dalam penelitian ini penulis lebih menitikberatkan pada pembahasan salah satu prinsip keuangan daerah, yaitu akuntabilitas. Akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban pemerintah kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.

Untuk mendukung pengelolaan keuangan daerah, 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 dan berhasil guna.

Pengawasan keuangan daerah ini terdapat dalam Peraturan Pemerintah No.60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Secara garis besar peraturan ini menyebutkan bahwa proses pengawasan internal meliputi proses audit, re-view, evaluasi, pemantauan, serta kegiatan pengawasan lainnya 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.

Selain itu fungsi pengawasan ditujukan untuk menjamin keamanan atas kekayaan dan keuangan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Untuk tercapainya sasaran tersebut maka perlu adanya usaha untuk meningkatkan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah adalah melakukan pengawasan internal terhadap pengelolaan keuangan daerahnya sendiri

Menurut menurut Mockler (2006) :

Pengawasan yaitu usaha sistematis menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar, menentukan dan mengukur deviasi-deviasi dan mengambil tindakan koreksi yang menjamin bahwa semua sumber daya yang dimiliki telah dipergunakan dengan efektif dan efisien.

Pengawasan yang dimaksud disini adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawas secara intern yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan kebijakan-kebijakan yang berlaku.

Pengawasan ini yang dilaksanakan oleh aparat pengawasan secara intern, dengan tujuan untuk tercapainya efektifitas dan efisiensi kegiatan, keandalan laporan keuangan (realisasi anggaran di sector pemerintahan), serta ketaatan pada peraturan yang berlaku. Pengawasan intern di Kota Bandung dilakukan oleh

Inspektorat Kota Bandung yang melakukan pengawasan terhadap jalannya Pemerintah Daerah.

Guna menanggulangi kemungkinan terjadinya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah, maka perlu adanya pengawasan untuk memperkecil timbulnya penyimpangan tersebut. Dalam rangka pendayagunaan aparatur Negara dalam memberantas adanya unsur kecurangan atau penyelewengan dalam suatu anggaran, maka diadakan pengawasan intern untuk menciptakan pemerintah yang bersih dan berwibawa. Sesuai dengan Pasal 2 PP No.60 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa :

Untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan.

Mengacu pada laporan hasil pemeriksaan BPK tentang laporan realisasi anggaran Kota Bandung beberapa tahun terakhir yang belum mencapai opini “wajar tanpa pengecualian”, menandakan adanya ketidaksesuaian pengelolaan keuangan daerah dengan ketentuan-ketentuan yang ada. Misalnya untuk laporan realisasi anggaran Kota Bandung tahun 2007, BPK memberi opini **“wajar dengan pengecualian”** dikarenakan BPK tidak memperoleh keyakinan yang memadai untuk item anggaran sebagai berikut, Realisasi perjalanan Dinas Luar Daerah pada Sekretaris Daerah tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yaitu sebesar Rp. 565.000.000. Selanjutnya adalah Pembayaran Atas Kegiatan Penyusunan Pembangunan Daerah yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku sebesar Rp. 46.882.500.00, lalu terdapat pula kelebihan pembayaran

Pelaksanaan Pengadaan Gordeng (mark up) Pada Dinas Pariwisata Kota Bandung sebesar Rp.18.126.977. Hal ini menunjukkan pertanggungjawaban dana publik di pemerintah Kota Bandung belum mencapai akuntabilitas yang baik, sehingga pengelolaan keuangannya pun belum bisa dikatakan sesuai dengan kebijakan yang ada.

Adapun temuan BPK terkait pengawasan intern di Pemerintahan Kota Bandung sebagai berikut. Hasil penelaahan atas sistem pembukuan dan penyusunan Laporan Keuangan serta pelaksanaannya yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Bandung yang diuji, ternyata dalam pelaksanaannya belum sepenuhnya mengikuti ketentuan-ketentuan yang berlaku, sehingga masih terdapat beberapa kelemahan yang mengindikasikan lemahnya pengawasan intern.

Kelemahan-kelemahan tersebut adalah penetapan APBD tidak dilakukan secara tepat waktu. Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) telah disusun dengan mendasarkan pada Arah dan Kebijakan Umum APBD Kota Bandung, Strategi dan Prioritas Kota Bandung. Atas dasar RASK tersebut, Pemda Kota Bandung selanjutnya menyampaikan Rancangan APBD kepada DPRD Kota Bandung untuk ditetapkan menjadi Perda APBD No. 01 Tahun 2007 tentang APBD TA 2007 yang kemudian diubah berdasarkan Perda No. 21 Tahun 2007 tentang Perubahan APBD TA 2007. Dalam pelaksanaannya Penetapan Perda tersebut mengalami keterlambatan, yaitu baru dapat ditetapkan pada tanggal 30 Januari 2007. Selain itu, perubahan APBD TA 2007 tersebut terlambat ditetapkan, yaitu pada tanggal 4 November 2007.

Selanjutnya adalah pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi belum sepenuhnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Yaitu Pemegang Kas pada Dinas Perumahan belum sepenuhnya menjalankan tugas dan fungsi sebagai wajib pungut pajak (WAPU). Hal ini menjadi isu dalam pengawasan intern karena menyangkut integritas pegawai dalam menciptakan akuntabilitas.

Selain itu Sistem Pengendalian Penerbitan Kartu Pengawasan belum memadai. Sub Bagian Perbendaharaan tidak tertib dalam menyelenggarakan kartu pengawasan anggaran, sehingga pengendalian terhadap batas tertinggi pengeluaran, yaitu anggaran belanja tidak dapat dipantau dan menyebabkan terjadinya pelampauan anggaran. Hal ini kembali menunjukkan bahwa belum adanya pertanggungjawaban yang baik karena pengawasan intern yang masih lemah.

Berikutnya diketahui bahwa penyimpangan yang terjadi adalah, Ketidapatuhan terhadap peraturan yang berlaku yang seharusnya dijadikan pedoman dalam pelaksanaannya terutama dalam pengadaan barang dan/atau jasa. Lalu tidak adanya pengawasan dari atasan satuan unit kerja, sehingga pelaksana tugas lalai melakukan yang seharusnya dilakukan seperti membuat SPJ serta tidak berfungsinya Legislatif selaku pengawas jalannya roda pemerintahan serta keuangan APBD yang berasal dari rakyat.

Berdasarkan temuan-temuan BPK tersebut, mengindikasikan bahwa telah terjadi kesalahan dalam pengelolaan keuangan daerah untuk tahun tersebut dikarenakan masih adanya kelemahan dalam pengawasan intern yang menjadi

bagian penting dalam pengelolaan keuangan daerah yang berujung pada tidak tercapainya akuntabilitas. Dengan dilaksanakannya pengawasan intern yang baik, diharapkan tercapainya pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah.

Mengacu pada fenomena diatas ada dan didasari konsep-konsep yang ada, maka fokus permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini apakah pengawasan intern berpengaruh terhadap akuntabilitas keuangan daerah di lingkungan pemerintahan Kota Bandung. Selain itu, pertimbangan dari penulis dengan adanya penelitian ini maka diharapkan dapat melihat bagaimana pengawasan intern tersebut dilakukan, serta bentuk akuntabilitas yang telah diwujudkan oleh pemerintah Kota Bandung. berdasarkan uraian tersebut penulis akan melakukan penelitian dengan judul : **“Pengaruh Pengawasan Intern Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah Pemerintah Kota Bandung”**

1.2 Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana pengawasan intern di Pemerintah Kota Bandung.
2. Bagaimana Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Pemerintah Kota Bandung.
3. Bagaimana pengaruh pengawasan intern terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Pemerintah Daerah Kota Bandung.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka maksud dan tujuan penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

1.3.1 Maksud Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk meneliti mengenai pengaruh pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan daerah Pemerintahan Daerah Kota Bandung.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui bagaimana pengawasan intern pengelolaan keuangan daerah di Pemerintah Kota Bandung.
2. Mengetahui Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Pemerintah Kota Bandung.

3. Mengetahui bagaimana pengaruh pengawasan intern terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Pemerintah Kota Bandung.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penulis berharap penelitian yang dilakukan memiliki kegunaan sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah

Hasil penelitian dapat digunakan sebagai referensi dan pertimbangan dalam pengawasan serta pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerah, sehingga mampu meningkatkan kinerja pemerintah daerah sebagai penyelenggara kegiatan publik.

2. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi dunia pendidikan sebagai salah satu sumber informasi atau pengetahuan dalam hal pengawasan internal pemerintah sekaligus sebagai sumbangan pemikiran dalam bidang ilmu audit khususnya audit pemerintah.