

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Organisasi Pemerintah Daerah merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintah yang sumber legitimasinya berasal dari masyarakat. Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintah harus diimbangi dengan kinerja yang baik, sehingga pelayanan dapat ditingkatkan secara efektif dan menyentuh pada masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota, Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan menerapkan asas-asas pelayanan publik yang didalamnya meliputi: transparansi, akuntabilitas, partisipatif, kesamaan hak, keseimbangan hak, dan kewajiban. Selain itu pemerintah daerah juga dituntut untuk meningkatkan sistem pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan Peraturan Pemerintah no 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah.

Pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang

diatur lebih lanjut dalam PP nomor 24 tahun 2005 tentang SAP. Dalam meningkatkan sistem pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah memerlukan sistem pengendalian intern untuk mengendalikan seluruh aktivitas di dalam organisasi pemerintah daerah. Peraturan Pemerintah (PP) nomor 8 tahun 2006 tentang pelaporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah, SPI adalah suatu proses yang dipengaruhi oleh manajemen yang diciptakan untuk memberikan keyakinan yang memadai dalam pencapaian efektivitas, efisiensi, ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan keandalan penyajian laporan keuangan pemerintah (Agindawati, 2012).

Sistem pengendalian intern dalam pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari prinsip-prinsip *corporate governance* yang di dalamnya terdapat prinsip akuntabilitas dan transparansi sesuai dengan Undang-Undang No 40 tahun 2007 tentang prinsip-prinsip *corporate governance*. Akuntabilitas kinerja pemerintah daerah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui alat pertanggungjawaban secara periodik (Riantiarno dan Azlina, 2011). Sebagai salah satu implementasi dari akuntabilitas kinerja pemerintah, maka dilaksanakan pertanggungjawaban yang dimulai dari proses perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan atas tugas dan fungsi pemerintah dalam mewujudkan visi dan misi serta tujuan yang telah diterapkan sehingga dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk penetapan anggaran, sedangkan transparansi dalam pemerintah daerah adalah keterbukaan dan kejujuran kepada masyarakat

berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan (Abdul Hafiz, 2000:40 dalam Garini, 2011). Terdapat 3 (tiga) mekanisme yang dapat dilaksanakan pemerintah daerah agar lebih responsif, transparan dan akuntabel serta selanjutnya dapat mewujudkan *corporate governance* yaitu: (1) mendengarkan suara atau aspirasi masyarakat serta membangun kerjasama pemberdayaan masyarakat, (2) memperbaiki *internal rules* dan mekanisme pengendalian, dan (3) membangun iklim kompetisi dalam memberikan layanan terhadap masyarakat serta marketisasi layanan. Ketiga mekanisme tersebut saling berkaitan dan saling menunjang untuk memperbaiki efektivitas pengelolaan pemerintah daerah (Mardiasmo, 2004). Efektivitas pengelolaan pemerintah yang baik akan menjamin kinerja pemerintah yang baik juga. Kinerja pemerintah daerah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah (satuan kerja perangkat daerah) sebagai penjabaran dari visi, misi dan strategi yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan (Ramandei, 2009).

Pada prinsipnya baik tidaknya kinerja pemerintah daerah bukan semata-mata tanggungjawab pimpinan dan aparturnya. Masyarakat juga turut bertanggungjawab dengan cara terus menerus mengawasi tata kelola pemerintahan agar tetap berada dalam koridor hidup bernegara yang telah disepakati bersama. Apabila tata kelola pemerintahan tidak diawasi dengan baik

dapat menimbulkan kinerja pemerintahan yang buruk. Kinerja pemerintahan yang buruk dapat disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya adalah kegagalan pemerintah dalam melakukan pemantauan dan penentuan perencanaan strategis. Dimensi lain penyebab buruknya kinerja pemerintah daerah secara umum adalah pelanggaran terhadap etika birokrasi, seperti budaya suap-menyuap, kolusi-korupsi dan nepotisme (KKN). Sebagai contoh kasus korupsi yang dilakukan oleh Gubernur Bengkulu pada tahun 2012 yang divonis bersalah oleh Mahkamah Agung dan dinyatakan terbukti melakukan korupsi dana bagi hasil pajak bumi dan bangunan (PBB) dan dijatuhi hukuman 4 tahun penjara (*Indonesian Corruption Word*, 2013). Kasus serupa juga terjadi di Lampung Selatan yang melibatkan mantan Bupati Lampung Selatan yang diduga telah melakukan tindak pidana korupsi pengadaan tanah PLTU Sebalang sehingga merugikan negara Rp16,5 miliar dan dijatuhkan hukuman 20 tahun penjara (*Jawa Post National Network*, 2012).

Selain itu terdapat kasus korupsi lainnya yang melibatkan aparat pemerintah daerah yaitu kasus korupsi yang dilakukan oleh Bupati Jayawijaya pada tahun 2006 yang dinyatakan bersalah dalam tiga kasus korupsi kas daerah Kabupaten Jayawijaya. Kasus pertama pembelian dua pesawat Fokker 27 seri 600 senilai Rp 8,6 miliar tahun 2002. Pembelian pesawat jenis Fokker itu dinilai merugikan negara karena dilakukan dengan penunjukan langsung dan dana pembelian dikeluarkan saat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jayawijaya 2002 belum disahkan DPRD. Bupati Jayawijaya juga dinyatakan bersalah turut serta melakukan korupsi dalam proyek penggunaan uang kas daerah

senilai Rp 3,9 miliar dalam penyewaan pesawat Antonov milik Rusia pada tahun anggaran 2003. Bupati Jayawijaya dinilai bersalah karena melakukan penunjukkan langsung PT. Prismadani selaku perusahaan yang mengoperasikan pesawat Antonov yang disewa Kabupaten Jayawijaya. Pencairan uang sewa senilai Rp 3,9 miliar juga dilakukan sebelum APBD 2003 disahkan DPRD. Kasus ketiga adalah pengadaan fiktif *ground power* pesawat Antonov (Kompas, 2006). Berdasarkan contoh kasus tersebut, kita dapat melihat baik tidaknya kinerja suatu instansi pemerintahan daerah. Beberapa contoh kasus korupsi yang melibatkan aparat pemerintah daerah dapat terjadi di suatu pemerintahan daerah karena sistem pengendalian intern yang belum dijalankan dengan baik atau kurang optimalnya efektifitas sistem pengendalian intern. Lemahnya pengendalian intern dalam pemerintah daerah sebagian besar dikarenakan kurang memadainya lingkungan pengendalian dan aktivitas pengendalian. Lingkungan pengendalian seharusnya menciptakan suasana atau perilaku yg positif dan kondusif untuk menerapkan sistem pengendalian intern. Namun masih terdapat kelemahan lingkungan pengendalian yaitu kurang memadainya pembagian tugas pokok dan fungsi satuan kerja perangkat daerah serta kurang tertibnya pelaksanaan kebijakan instansi pemerintah daerah. Selain itu akuntabilitas dan transparansi yang belum diterapkan dengan baik sehingga memicu aparat pemerintah untuk melakukan tindak korupsi.

Penelitian yang menguji baik tidaknya suatu instansi pemerintahan daerah pernah dilakukan oleh Garini (2011). Hasil penelitian Garini (2011) berhasil membuktikan baiknya kinerja instansi pemerintah daerah Dinas Kota

Bandung dengan menggunakan prinsip-prinsip *corporate governance* yang meliputi akuntabilitas dan transparansi. Penelitian lain yang pernah dilakukan untuk menguji kinerja instansi pemerintah daerah menggunakan prinsip-prinsip *corporate governance* yaitu akuntabilitas kinerja pemerintah daerah adalah penelitian milik Nababan (2008) yang dilakukan pada pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa akuntabilitas dapat mempengaruhi baik tidaknya kinerja instansi pemerintah daerah. Berdasarkan latar belakang tersebut maka peneliti tertarik untuk meneliti judul: **Pengaruh Sistem Pengendalian Intern, Akuntabilitas dan Transparansi terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Survei Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Tolikara).**

B. Batasan Masalah.

Batasan masalah yang dilakukan penulis agar pembahasan dalam penelitian tidak meluas adalah terbatas pada permasalahan:

1. Meneliti beberapa SKPD di Kantor Bupati Kabupaten Tolikara, Papua
2. Variabel akuntabilitas dan transparansi merupakan proksi dari prinsip *corporate governance*
3. Variabel sistem pengendalian intern meliputi aspek-aspek yang terdapat dalam COSO, yaitu lingkungan pengendalian, penilaian risiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, serta monitoring.

C. Rumusan Masalah.

Berdasarkan masalah diatas, maka dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah sistem pengendalian intern berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah pada pemerintah daerah Kabupaten Tolikara?
2. Apakah akuntabilitas berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah pada pemerintah daerah Kabupaten Tolikara?
3. Apakah transparansi berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah pada pemerintah daerah Kabupaten Tolikara?
4. Apakah sistem pengendalian intern, akuntabilitas dan transparansi berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah pada pemerintah daerah Kabupaten Tolikara?

D. Tujuan Penelitian.

1. Untuk menguji apakah sistem pengendalian intern berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah pada pemerintah daerah Kabupaten Tolikara
2. Untuk menguji apakah akuntabilitas berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah pada pemerintah daerah Kabupaten Tolikara
3. Untuk menguji apakah transparansi berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah pada pemerintah daerah Kabupaten Tolikara
4. Untuk menguji apakah sistem pengendalian intern, akuntabilitas dan transparansi berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah pada pemerintah daerah Kabupaten Tolikara

E. Manfaat Penelitian.

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan bacaan bagi peneliti selanjutnya dan meningkatkan perkembangan terhadap teori-teori yang berhubungan dengan penelitian ini, yaitu pada kinerja pemerintah daerah

2. Manfaat Praktis

Bagi pemerintah daerah, sebagai bahan acuan dalam meningkatkan kinerjanya dan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan guna meningkatkan kinerja pemerintah daerah.