

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah yang berlangsung saat ini memberikan kekuasaan kepada daerah untuk mengatur serta mengawasi segala urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan pusat. Dengan pergeseran struktur pemerintahan Indonesia dari sentralisasi ke desentralisasi, diharapkan bisa menaikkan efisiensi, efektivitas, serta akuntabilitas sektor publik. Dengan tetap memperhatikan kepentingan dan cita-cita yang berkembang di masyarakat, pelaksanaan otonomi daerah perlu selalu dititikberatkan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Oleh karena 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 (Hermawati, 2019).

Kepercayaan masyarakat kepada penyelenggaran pemerintah dapat diimbangi dengan adanya tata kelola 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. Terdapat elemen dasar yaitu 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 (Hermawati, 2019). Pada dasarnya, akuntabilitas melibatkan pemberian informasi kepada pihak yang berkepentingan tentang operasi dan kinerja keuangan. Untuk menegakkan hak rakyat, yaitu hak atas pengetahuan, hak atas informasi, dan hak untuk didengarkan aspirasinya, pemerintah pusat ataupun daerah harus mampu menjadi objek keterbukaan.

Menurut Susbiyani (2016), dalam memberi pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, serta mengungkapkan setiap kegiatan yang menjadi kewajibannya, pemberi amanah berkewajiban kepada pemberi amanah yang memiliki hak serta wewenang atas tanggung jawab tersebut. Menurut Mardiasmo (2009:20), pemberi amanah (agent) sementara itu bertugas dalam mempertanggungjawabkan, menyajikan, melaporkan, serta mengungkapkan kepada penguasa keseluruhan perbuatan serta kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya. Orang (principal) yang memberi kepercayaan memiliki kekuatan serta hak untuk menuntut tanggung jawab tersebut. Di era otonomi daerah, sektor publik di Indonesia diperkirakan akan semakin efisien, efektif, dan akuntabel sebagai akibat dari perubahan struktur pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi.

Selain itu, setiap lembaga pemerintah telah membentuk lembaga pengawasan internal yang secara khusus menjalankan tugas pengawasan untuk mencegah terjadinya penyimpangan serta penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kelembagaan yang dibentuk sebagai komponen internal sistem pemerintahan dan mempunyai tanggung jawab utama di bidang

pengawasan, seperti pengawasan Inspektorat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, dikenal sebagai lembaga pengawasan intern pemerintah (Putra, 2019).

Salah satu unsur penentu berhasil tidaknya aparatur pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas adalah pengawasan penyelenggaraan pemerintahan. Selain berperan penting atas upaya mewujudkan good governance serta clean government di lingkungan Pemerintah Kota Medan, inspektorat yang dibentuk sebagai aparat pengawas internal juga memegang peranan penting (Putra, 2019).

Organisasi atau badan dalam pemerintahan daerah yang dikenal dengan sebutan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) bertanggung jawab kepada kepala daerah atas penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dibentuk dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Perda mengatur susunan, peran, dan tanggung jawab utama organisasi perangkat daerah. Oleh karena itu, pelaksanaan pengawasan yang dilakukan terhadap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) mencerminkan baik buruknya kinerja Inspektorat sebagai pengawas internal. Semakin sedikit kecurangan yang terjadi di lingkungan Pemerintah Kota Medan, maka semakin efisien pengawasannya. Birokrasi pemerintahan menghadapi berbagai persoalan yang ada dan sering muncul, terutama yang berkaitan dengan pelayanan publik. Isu-isu tersebut berasal baik dari aparat pengawas itu sendiri maupun institusi di lingkungan Pemerintah Kota Medan secara keseluruhan.

Fenomena yang berkaitan dengan akuntabilitas publik akhir-akhir ini adalah pemerintah daerah kurang mengikutsertakan masyarakat atas proses pengelolaan keuangan daerah, khususnya proses perencanaan yang menjadi langkah awal dalam proses tersebut. Karena kebijakan yang terus berpihak pada segelintir individu atau organisasi, berakibat pembangunan daerah tidak memiliki pengaruh terhadap masyarakat luas (Setiyawan, 2016). Selanjutnya, fenomena yang terjadi menurut Menpan-RB (Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi), pemerintah daerah di wilayah Sumatera, Banten, dan Jabar (regional I) masih belum menerapkan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dengan baik, sehingga berpotensi pemborosan APBD, maka pemerintah daerah perlu lebih serius dalam memberikan perhatian pada tata kelola pemerintahan (Cahyani, 2019). Isu akuntabilitas publik dan isu strategis terkait perencanaan pembangunan perkotaan dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Medan Tahun 2021–2026, antara lain sebagai berikut: (1) Pertumbuhan ekonomi daerah melambat; (2) Kemiskinan dan pengangguran masih tinggi, dan masih terdapat masalah sosial; (3) Pelayanan dasar belum optimal; (4) Kinerja serta akuntabilitas pemerintah daerah belum optimal, serta pelayanan publik belum optimal.

Fenomena atau permasalahan tersebut di atas menunjukkan bahwa akuntabilitas publik masih belum dilaksanakan secara maksimal. Audit terhadap organisasi sektor publik perlu dilakukan untuk memastikan bahwa organisasi sektor publik melaksanakan akuntabilitas publik dan untuk mencegah berkembangnya permasalahan dan tuntutan publik terhadap organisasi sektor

publik dalam menjunjung tinggi kualitas, profesionalisme, akuntabilitas publik, dan *value for money* dalam melaksanakan aktivitasnya.

Pelayanan publik ialah topik lain yang sering dibahas, terutama yang berkaitan dengan standar atau standar pelayanan yang ditawarkan kepada publik oleh organisasi pemerintah. Sebagai penyedia pelayanan publik, pemerintah dituntut untuk memberi pelayanan yang berkualitas. Khususnya dalam masa otonomi daerah, kualitas pelayanan aparatur pemerintah akan lebih ditantang untuk dapat optimal serta mampu memenuhi harapan masyarakat yang semakin berkembang, baik kualitas maupun kuantitas pelayanan. Karena permintaan akan layanan di negara berkembang biasanya jauh lebih tinggi daripada kemampuan pemerintah untuk memenuhinya, kualitas dan kuantitas layanan yang diberi oleh pemerintah pada masyarakat seringkali tidak terpenuhi. Akibatnya, dapat kita lihat bahwa kualitas pelayanan publik merupakan masalah yang sering muncul di negara-negara tersebut.

Menurut Ombudsman Perwakilan RI Sumut, pemerintah daerah masih menjadi kelompok entitas yang paling banyak menerima pengaduan terkait pelayanan yang kurang memadai. Berikut ini adalah data instansi yang paling banyak di laporkan:

Tabel 1. 1
Instansi yang Paling Banyak di Laporkan

No	Instansi	Persentase
1.	Pemerintah Daerah	302 (40,1%)
2.	Kepolisian	133 (17,6%)
3.	BUMN/BUMD	83 (11%)
4.	Badan Pertahanan Nasional (BPN)	51 (6,7%)
5.	Pemerintah/Kementrian	44 (5,87%)

Sumber: <https://ombudsman.go.id/>

Pada Tabel 1.1 diatas dijelaskan dari pelaporan berkenaan dengan masih kurangnya pelayanan publik di Sumatera Utara, instansi Pemerintah Daerah menempati angka tertinggi 302 (40,1%), kemudian pada posisi kedua terdapat instansi Kepolisian sebesar 133 (17,6%), BUMN/BUMD sebesar 83 (11%), Badan Pertahanan Nasional (BPN) sebesar 51 (6,7%), dan yang terakhir instansi Pemerintahan/Kementrian sebesar 44 (5,87%).

Pada tahun 2022, sebanyak 486 orang atau 64,6% dari 752 orang yang menghubungi Ombudsman Sumut menyampaikan permasalahan pelayanan publik. Kemudian, hanya 146 dari 486 laporan yang dapat ditindaklanjuti ke tingkat pemeriksaan; 40% dari laporan ini menunjukkan tanda-tanda administrasi yang buruk, seperti penundaan yang lama, yang menunjukkan bahwa prosesnya sangat lambat. Kemudian, 27% di antaranya termasuk administrasi yang buruk, seperti gagal memberikan layanan atau memastikan individu menerima layanan yang menjadi haknya. Selain itu, 23% kasus melibatkan penyimpangan prosedur, yang merupakan maladministrasi. Hal ini menandakan bahwa masyarakat tidak mendapatkan pelayanan sesuai dengan protokol yang telah ditetapkan. Maladministrasi juga hadir dalam bentuk 5% penyalahgunaan wewenang, 2% tuntutan penggantian uang, barang, atau jasa, dan 2% pelayanan yang tidak kompeten (ombudsman.go.id).

Oleh karena itu, audit terhadap organisasi diperlukan untuk memastikan bahwa organisasi sektor publik melaksanakan akuntabilitas publik dan untuk mencegah berkembangnya isu-isu lebih lanjut serta tuntutan publik pada organisasi sektor publik dalam menjunjung tinggi kualitas, profesionalisme,

akuntabilitas publik, dan *value for money* dalam menjalankan aktivitas sektor pemerintahan. Audit yang dilakukan pada sektor pemerintah tidak hanya terbatas pada audit laporan keuangan, tetapi perlu diperluas dengan melakukan audit kinerja pemerintah. Audit kinerja menurut UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan 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 dan kejadian ekonomi yang menggambarkan kinerja entitas atau fungsi yang diaudit.

Audit kinerja pada dasarnya yakni perluasan dari audit keuangan dalam hal tujuan serta prosesnya yang membedakannya dari audit lain adalah dalam hal laporan audit yang mencakup audit atas aspek ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Dalam audit keuangan hasil audit berupa pandangan auditor yang independen dan objektif tentang kewajaran laporan keuangan berdasarkan kriteria standar yang ditentukan tanpa pemberitahuan rekomendasi perbaikan. Sedangkan, dalam audit kinerja, audit mencakup rekomendasi perbaikan untuk masa mendatang selain dari temuan-temuan berdasarkan tahapan yang telah diselesaikan.

Audit kinerja memegang peranan penting dalam mendukung desentralisasi dan otonomi daerah karena dalam era otonomi daerah, DPRD dan lembaga pemerintah daerah harus memberikan pertanggungjawaban publik kepada masyarakat. Audit kinerja dirancang dalam menaikkan tingkat akuntabilitas publik serta dalam memudahkan penanggung jawab mengarahkan atau meluncurkan kegiatan korektif untuk membuat keputusan. Menurut penelitian Susbiyani

(2016), akuntabilitas kinerja dipengaruhi secara positif oleh audit kinerja sektor publik, sehingga audit sektor publik yang lebih tinggi akan menyebabkan tingkat akuntabilitas kinerja yang lebih tinggi. Menurut penelitian Sari (2015) yang menemukan bahwasanya efektivitas audit kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas publik, efektivitas audit kinerja yang dilakukan seefektif mungkin akan berdampak baik terhadap akuntabilitas publik. Hal ini menunjukkan bahwasanya audit kinerja dapat meningkatkan tingkat akuntabilitas pemerintah.

Pengawasan secara intern di masing-masing satuan kerja dilakukan oleh atasan langsung dan oleh Inspektorat dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) kemudian pengawasan ekstern oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Berdasarkan temuan pemeriksaan BPK RI, pengawasan atasan langsung secara umum masih belum efektif sehingga ada masalah dengan bagaimana pengendalian internal diterapkan dan bagaimana kepatuhan terhadap peraturan Undang-Undang (LHP BPK, 2010).

Penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah di lingkungan masing-masing untuk mewujudkan terlaksananya mekanisme akuntabilitas publik. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang pelaporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah, Sistem Pengendalian Intern 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. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Setyanto (2018) yang mengungkapkan bahwa SPI berpengaruh positif dan signifikan

terhadap akuntabilitas keuangan. Kemudian penelitian Neli Agustin (2019) mengenai pengaruh perencanaan anggaran dan pengendalian intern terhadap akuntabilitas publik pada pemerintah Daerah Provinsi Riau, hasil penelitian menunjukkan bahwa perencanaan anggaran dan pengendalian intern memiliki pengaruh signifikan terhadap akuntabilitas publik.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, inspektorat daerah melakukan pengawasan intern yaitu seluruh kegiatan audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan pertanggungjawabannya. Inspektorat Jenderal secara fungsional melaksanakan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian Negara/lembaga yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Oleh karena itu, dapat disimpulkan dengan adanya pengawasan intern secara fungsional dapat diketahui apakah aparat telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan sasaran dan program yang ditentukan secara efektif dan efisien.

Menurut Ulum (2012:129) mendefinisikan pengawasan keuangan negara sebagai semua langkah yang dilaksanakan guna memastikan bahwasanya pengelolaan keuangan negara berjalan sesuai dengan tujuan, rencana, serta peraturan yang sudah ditentukan. Pengawasan fungsional keuangan negara dilakukan oleh kelompok, dinas, atau departemen yang diberi mandat untuk

melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, penelaahan, penyusutan, dan penilaian. Dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan yang diperlukan, dilakukan kajian guna melihat tingkat pemahaman aparatur pemerintah dalam rangka mengetahui standar akuntansi pemerintahan dan melakukan pengawasan fungsional.

Penelitian ini adalah replikasi dari Susbiyani (2016) yang meneliti terkait Audit Kinerja Sektor Publik dan Pengawasan Fungsional Terhadap Akuntabilitas Publik Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Pemerintah Kota Bondowoso. Adapun perbedaan penelitian ini terlihat pada perbedaan variabel yang digunakan, seperti menambahkan variabel Sistem Pengendalian Internal menjadi variabel independen serta mengubah variabel pengawasan fungsional menjadi variabel moderating. Kemudian perbedaan juga terletak pada lokasi penelitian.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka peneliti tertarik dalam melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul *“Pengaruh Audit Kinerja, Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan, Sistem Pengendalian Internal Terhadap Akuntabilitas Publik dengan Pengawasan Fungsional Sebagai Variabel Moderating”*.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka permasalahan yang dapat diidentifikasi ialah:

1. Pelayanan publik yang belum memuaskan, dan akuntabilitas serta kinerja pemerintah daerah belum optimal.

2. Akuntabilitas publik yang masih rendah dikarenakan kurangnya pengawasan fungsional dan sistem pengendalian internal yang dilakukan.
3. Akuntabilitas publik yang semakin dibutuhkan untuk terwujudnya *Good Governance* di Indonesia.
4. Masih terdapat penyimpangan dalam pelaksanaan pengendalian internal dan kepatuhan terhadap pelaksanaan peraturan undang-undang yang disebabkan oleh lemahnya pengawasan oleh atasan langsung.

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan pada uraian identifikasi masalah, batasan masalah yang akan dibahas di dalam penelitian ini terdiri dari akuntabilitas publik, audit kinerja, sistem pengendalian internal, dan pengawasan fungsional. Kemudian pada lokasi penelitian dilakukan pada OPD Kota Medan. Batasan masalah ini dilakukan untuk menghindari pembahasan yang terlalu luas dan agar penelitian ini lebih mudah dan terarah.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada pembatasan masalah, maka rumusan masalah dalam penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Apakah audit kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas publik pada OPD Kota Medan?
2. Apakah Sistem Pengendalian Internal (SPI) berpengaruh terhadap akuntabilitas publik pada OPD Kota Medan?

3. Apakah pengawasan fungsional mampu memoderasi pengaruh audit kinerja terhadap akuntabilitas publik pada OPD Kota Medan?
4. Apakah pengawasan fungsional mampu memoderasi pengaruh Sistem Pengendalian Internal (SPI) terhadap akuntabilitas publik pada OPD Kota Medan?

1.5 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan penelitian ini ialah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh audit kinerja terhadap akuntabilitas publik pada OPD Kota Medan
2. Untuk mengetahui pengaruh Sistem Pengendalian Internal (SPI) terhadap akuntabilitas publik pada OPD Kota Medan
3. Untuk mengetahui pengaruh pengawasan fungsional dalam memoderasi hubungan antara audit kinerja terhadap akuntabilitas publik pada OPD Kota Medan
4. Untuk mengetahui pengaruh pengawasan fungsional dalam memoderasi hubungan antara Sistem Pengendalian Internal (SPI) terhadap akuntabilitas publik pada OPD Kota Medan

1.6 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang sudah diuraikan, adapun manfaat penelitian ialah sebagai berikut:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk meningkatkan serta mengembangkan kemampuan berpikir serta bisa menerapkan ilmu pengetahuan yang didapat selama perkuliahan serta memperluas pengetahuan mengenai akuntabilitas publik.

2. Bagi Akademik

Temuan penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan serta sarana pengembangan ilmu di bidang akuntansi sektor publik, khususnya di bidang akuntabilitas publik. Diyakini bahwa penelitian ini dapat berfungsi sebagai sumber daya untuk penelitian berikutnya.

3. Bagi Instansi Terkait

Diharapkan penelitian ini bisa bermanfaat bagi instansi terkait untuk menambah informasi mengenai hal apa saja yang mempengaruhi akuntabilitas publik serta bagaimana menerapkannya pada instansi terkait sehingga semakin tercipta akuntabilitas publik yang baik.