

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah Negara yang demokratis. Negara yang demokratis memuat makna bahwa negara melimpahkan kebebasan yang seluas-luasnya bagi setiap individu untuk menentukan nasibnya serta memperbaiki kehidupannya. Perkembangan demokrasi membuat setiap daerah merasa penting untuk ikut serta menentukan nasib serta memperbaiki kehidupan daerahnya masing-masing. Tuntutan-tuntutan tersebut akhirnya mengharuskan pemerintah Indonesia melaksanakan otonomi daerah di semua daerah di Indonesia. Selain karena statusnya sebagai negara demokrasi, perkembangan akuntansi sektor publik juga menjadi salah satu alasan pelaksanaan otonomi daerah saat ini. Akuntansi sektor publik memiliki pengaruh yang besar terhadap perkembangan sektor publik saat ini. Akuntansi sektor publik mampu mengarahkan sektor-sektor publik untuk mempertanggungjawabkan kepentingan umum. Pemerintah daerah adalah bagian dari sektor publik. Maka dari itu, pemerintah daerah juga diharuskan untuk mengelola keuangan daerah yang berorientasi pada publik (Putra dan Putra, 2018). Prinsip otonomi ini memberi ruang untuk pemerintah daerah agar mengelola dan melakukan perubahan pada sistem keuangan daerahnya.

Otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundang-undangan. Pengertian ini memuat kesimpulan bahwa pemerintah daerah di Indonesia berhak mengurus segala persoalan yang ada di dalam pemerintahan daerahnya masing-masing. Putra dan Putra (2018) mengungkapkan bahwa adanya otonomi daerah diharapkan mampu memberdayakan aparatur daerah sebab hal ini yang menjadi tuntutan untuk penyelenggaraan

pemerintahan di sebuah daerah. Pemberdayaan aparatur ini diharapkan mampu menerapkan prinsip *good governance* yang mampu memberi dukungan pada kelancaran dan keterpaduan dalam melaksanakan tugas, tanggung jawab serta fungsi penyelenggaraan negara dalam pembangunan. Ngada adalah Kabupaten yang terletak di Pulau Flores Propinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Sebagai salah satu kabupaten (daerah) yang ada di Indonesia, Ngada turut serta menjalankan otonomi daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah tentunya memiliki sifat baik serta buruknya. Oleh karena itu, untuk mengukur tingkat keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah, salah satu instrument yang dapat digunakan adalah opini audit BPK. Berikut adalah opini audit BPK di Kabupaten Ngada dalam waktu lima tahun terakhir yang dijadikan sebagai dasar penentuan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Ngada.

Tabel 1
Opini Audit yang diberikan Badan Pemerika Keuangan bagi Kabupaten Ngada

No	Tahun	Opini audit yang diberikan BPK
1	2014	Wajar dengan Pengecualian (WDP)
2	2015	Wajar dengan Pengecualian (WDP)
3	2016	Wajar dengan Pengecualian (WDP)
4	2017	Wajar dengan Pengecualian (WDP)
5	2018	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)

Sumber : Badan Pemerika Keuangan (2019)

Meskipun laporan BPK menyatakan bahwa terdapat perubahan yang bagus di tahun 2018 dengan opini wajar tanpa pengecualian, pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Ngada tentunya tetap harus diaudit oleh BPK. Salah satu alasan mengapa

BPK harus terus melakukan audit terhadap otonomi daerah adalah masih sering terjadi berbagai penyimpangan yang dilakukan oleh beberapa aparaturnya daerah. Sebagai contoh, pada tahun 2014 beberapa aparaturnya daerah terlibat kasus penyalagunaan dana bantuan sosial (BANSOS) yang merugikan negara sekitar 5 miliar dari total 12,5 miliar dana BANSOS yang ada (Kelen, 2014). Selain kasus korupsi di tahun 2014 tersebut, pada tahun 2018 juga terdapat aparaturnya pemerintah daerah yang tertangkap tangan menerima suap. Peristiwa tangkap tangan tersebut terjadi di Surabaya pada tanggal 11 Februari 2018 (Belarminus, 2018).

Contoh-contoh kasus di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah memiliki sisi yang negatif dalam penerapannya. Agar dapat mengurangi perilaku-perilaku menyimpang dalam praktik perotonomian daerah, salah satu cara yang harus diupayakan adalah menerapkan prinsip tata kelola yang baik dan bersih atau yang sering disebut dengan *good governance*. Putra dan Putra (2018) mengemukakan bahwa, prinsip *good governance* harusnya diterapkan pada seluruh pemerintahan Indonesia baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Penerapan *good governance* ini penting untuk dilaksanakannya karena merupakan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang universal sehingga dapat memberikan dampak yang positif dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Good governance adalah serangkaian proses, kebiasaan, kebijakan, aturan, dan institusi yang mempengaruhi pengarahannya, pengelolaan, serta pengontrolan suatu perusahaan atau korporasi. Sedangkan berdasarkan United Nations Development Programs *good governance* atau tata kelola yang baik adalah hubungan yang sinergis dan konstruktif antara negara, swasta dan masyarakat (Dwiyanto, 2005: 82). Oleh karena *good governance* adalah relasi yang sinergis dan konstruktif, maka untuk mencapainya, setiap pemerintahan harus melaksanakan empat prinsip berikut ini. Prinsip yang pertama adalah transparansi. Transparansi adalah suatu keterbukaan terkait pengungkapan informasi, dan pelaksanaan kegiatan-kegiatan daerah. Sikap keterbukaan ini dibuat dengan harapan bahwa akan terjadi suatu pengawasan oleh pihak-pihak eksternal yang juga berkepentingan dalam pengambilan keputusan.

Prinsip yang kedua adalah partisipasi. Partisipasi adalah suatu keadaan yang mengarah pada keikutsertaan semua pemangku kepentingan dalam merancang dan membuat kebijakan. Perbaikan melalui kritik dan saran dari pihak lain dalam proses pembuatan kebijakan diharapkan mampu menjadi pertimbangan bagi pembuat kebijakan berkaitan dengan berbagai persoalan, perspektif, dan opsi-opsi alternatif untuk mengatasi sebuah persoalan. Kegiatan partisipasi memberikan ruang bagi pembuat kebijakan, sehingga pembuat kebijakan bisa memperoleh pengetahuan baru, mengintegrasikan harapan publik ke dalam proses pengambilan kebijakan, serta mencegah timbulnya konflik sosial yang bisa saja terjadi kapanpun dan dimanapun. Komponen yang memberi jaminan atas akses partisipasi meliputi, terciptanya wadah formal melalui forum-forum yang relevan, tersedianya mekanisme untuk meyakinkan partisipasi publik, cara yang inklusif dan terbuka, serta adanya kepastian bahwa saran dan kritik dari publik pasti diakomodir di dalam pembuatan kebijakan.

Prinsip yang ketiga adalah akuntabilitas. Akuntabilitas adalah kegiatan mempertanggungjawabkan segala kebijakan yang sudah disepakati secara bersama. Selain itu, prinsip ini juga meliputi proses pengujian tentang sejauh mana sebuah kebijakan dikatakan kredibel atau tidak memihak pada kelompok-kelompok tertentu. Dalam penerapannya, prinsip ini harus terlebih dahulu diuji dengan proses pengujian tertentu. Proses ini diharapkan bisa menemukan berbagai kesalahan, seperti penyalagunaan anggaran, atau pemberian kekuasaan yang tidak cermat. Proses akuntabilitas juga turut serta memberikan ruang bagi pemangku kepentingan untuk memperoleh penjelasan dan pertanggungjawaban jika timbul hal-hal yang bertentangan dengan konsesus dalam penerapan *good governance* pada bidang tertentu.

Prinsip yang terakhir adalah koordinasi. Koordinasi didefinisikan sebagai tata cara yang digunakan untuk memastikan bahwa semua pemangku kebijakan yang berkepentingan dalam organisasi mempunyai pandangan yang sama tentang tujuan organisasi. Pandangan yang sama tersebut dapat diwujudkannyatakan dalam pengintegrasian visi dan misi di setiap lembaga. Fungsi koordinasi memegang peran

yang penting, karena kesalahan dalam koordinasi dapat menimbulkan gangguan pada efisiensi dan efektivitas kerja.

Menurut penelitian-penelitian terdahulu yang dibuat oleh Putra dan Putra (2018) disimpulkan bahwa penerapan prinsip *good governance* memiliki pengaruh yang positif pada peningkatan kinerja pemerintahan daerah. Penelitian tersebut mengungkapkan bahwa pelaksanaan prinsip *good governance* yang semakin baik, akan mengakibatkan semakin baiknya kinerja pemerintahan suatu daerah. Dalam penelitian lain, Azlina dan Amelia (2014) mengungkapkan bahwa pelaksanaan *good governance* yang memadai mempunyai pengaruh positif dalam mempengaruhi efektivitas kinerja pemerintahan daerah. Selain itu dalam penelitian yang dibuat oleh Hutapea dan Widyaningsih (2017) terdapat kesimpulan bahwa *good government governance* memiliki pengaruh yang positif pada peningkatan kinerja pemerintah daerah dengan proksi tingkat kemiskinan.

Kendatipun demikian, saat ini, penerapan *good governance* telah mengalami banyak sekali kemunduran. Kemunduran-kemunduran tersebut dapat dilihat dari berbagai kasus yang sudah digambarkan di atas. Praktik korupsi dan berbagai kasus suap menunjukkan bahwa, saat ini penerapan *good governance* menjadi salah satu perhatian penting di berbagai kalangan. Kemunduran-kemunduran tersebut, juga menunjukkan bahwa peran manajemen di pemerintahan saat juga penting untuk diperhatikan. Oleh karena itu, dalam praktiknya, penerapan *good governance* sangat dekat kaitannya dengan peran manajemen di pemerintahan.

Selain memanfaatkan peran *good governance*, saat ini peningkatan kinerja juga diupayakan melalui kegiatan-kegiatan audit. Salah satu bentuk kegiatan audit adalah audit internal. Dalam dunia pemerintahan, pelaksanaan internal audit ditugaskan kepada aparata pengawasan intern pemerintah atau yang lebih dikenal dengan APIP.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 (PP 60/2008) tentang sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP), untuk menjaga kualitas hasil pengawasan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), APIP diharuskan

memenuhi dua kriteria. Kriteria tersebut adalah terdapatnya standar audit dan pedoman telaahan sejawat (peer review). Aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) sendiri adalah instansi pemerintah yang dibentuk dengan tugas melaksanakan pengawasan intern (audit intern) di lingkungan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah.

Darmawiguna dan Mimba (2017) menyatakan bahwa terdapat tiga aspek yang harus diperhatikan untuk menciptakan *good governance*. Ketiga aspek tersebut adalah pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Semua aspek yang disebutkan di atas merupakan pekerjaan umum yang dilakukan oleh internal audit dalam kesehariannya. Secara eksplisit, peranan APIP diperluas oleh pemerintah. Perluasan tersebut hadir dalam bentuk peraturan-peraturan baru yang dikeluarkan oleh pemerintah. Peraturan-peraturan tersebut antara lain MENPAN No. 5 Tahun 2008, Peraturan MENPAN-RB No.19 Tahun 2009, dan Standar Audit Internal Pemerintah Indonesia. Semua peraturan yang dikeluarkan tersebut bertujuan untuk memperluas tugas dan tanggung jawab APIP. Awalnya tugas dan tanggung jawab APIP hanya sebagai auditor internal pemerintah. Namun sekarang tugas dan tanggung jawabnya diperluas menjadi konsultan manajemen untuk mengefisienkan penyelenggaraan pemerintah serta menjadi aparat pencegah dan pemberantas korupsi di internal pemerintah (Darmawiguna dan Mimba, 2017). Pengembangan-pengembangan pada tugas APIP tentunya diharapkan mampu memberikan dampak yang lebih signifikan pada pelaksanaan prinsip *good governance* sehingga dengan begitu kinerja pemerintah daerah juga dapat ditingkatkan.

Namun meskipun saat ini peran APIP atau peran internal audit di pemerintahan diperluas, peranan APIP sangat bergantung pada dukungan manajemen atau dukungan pemerintah. Dukungan pemerintah menjadi faktor pendukung dalam meningkatkan kinerja internal audit. Fakta tersebut didukung oleh penelitian-penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Mahmudah (2016) yang mengatakan bahwa dukungan manajemen berpengaruh pada kinerja dan keefektifan internal audit. Dijelaskan lebih jauh bahwa semakin baik dukungan manajemen terhadap

pelaksanaan internal audit, maka semakin baik pula pelaksanaan internal audit. Dalam penelitian lain, Zamzami dkk (2019) juga mengungkapkan bahwa dukungan manajemen sangat berpengaruh pada perkembangan pelaksanaan internal audit di suatu daerah.

Berdasarkan fakta-fakta di atas, maka dapat dikatakan bahwa keefektifan pelaksanaan internal audit juga diatur oleh bagaimana manajemen tersebut menyikapi hasil kerja dari pelaksanaan internal audit. Maka dapat pula dikatakan bahwa penerapan *good governance* juga mempengaruhi pelaksanaan internal audit.

Pelaksanaan proses audit internal, selain mampu mengevaluasi proses *governance*, juga mampu mengevaluasi pengendalian internal dan pengelolaan suatu organisasi (Kusmayadi, 2012). Proses-proses evaluasi yang dijalankan diharapkan mampu meminimalisir berbagai kesalahan, kekeliruan, serta kesengajaan yang dilakukan oleh aparat pemerintah. Akibatnya dengan adanya evaluasi secara berkala ini, berbagai masalah-masalah seperti korupsi, suap dan lain sebagainya dapat diminimalisir, sehingga kinerja pemerintah daerah menjadi semakin baik. Fakta bahwa audit internal mampu mempengaruhi kinerja pemerintah daerah juga didukung oleh beberapa penelitian terdahulu. Yusmalizar (2014) dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa pengawasan intern mempunyai pengaruh yang positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Hasil penelitian tersebut mengungkapkan bahwa pelaksanaan pengawasan intern yang memadai akan menciptakan kinerja pemerintah daerah yang semakin baik. Pada penelitian lain pula, Ayub dkk (2018) yang dalam penelitiannya membahas tentang faktor-faktor yang mempengaruhi *good governance* pada pemerintahan Provinsi Bali, mengemukakan bahwa semakin baik sistem pengendalian intern pemerintah yang dijalankan maka semakin baik pula penerapan *good governance* pada pemerintahan tersebut. Penelitian ini juga menjamin bahwa tidak terdapat ketidakteraturan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akibatnya adalah timbulnya kepercayaan publik atas penerapan prinsip *good governance*.

Data di atas memberikan gambaran yang jelas bahwa penerapan prinsip *good governance* dan pelaksanaan internal audit sama-sama memiliki pengaruh yang positif dalam rangka meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Penerapan *good governance* tanpa diimbangi tim audit yang baik serta independen, juga berpengaruh pada baik dan buruknya kinerja pemerintah suatu daerah. Menyadari hal tersebut, penelitian ini ingin membuktikan apakah terdapat pengaruh tidak langsung dari penerapan *good governance* terhadap kinerja pemerintah melalui pelaksanaan internal audit. Hal tersebut dimaksudkan untuk mengukur sejauh mana peningkatan pengaruh dengan adanya pengaruh tidak langsung tersebut.. Oleh karena itu, berdasarkan kasus-kasus dan juga kekurangan yang dimiliki oleh pemerintahan Kabupaten Ngada maka Penelitian ini mencoba melihat pengaruh internal audit dalam memperbaiki dan memperkuat penelitian-penelitian terdahulu yang membuktikan bahwa penerapan *good governance* yang memadai mempunyai pengaruh positif bagi kinerja pemerintahan daerah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjabaran latar belakang di atas, rumusan-rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah *good governance* berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah di Kabupaten Ngada?
2. Apakah internal audit berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah di Kabupaten Ngada?
3. Apakah penerapan *good governance* melalui internal audit berpengaruh terhadap terhadap kinerja pemerintahan di Kabupaten Ngada?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menguji dan menganalisis pengaruh *good governance* dalam meningkatkan kinerja pemerintah daerah di Kabupaten Ngada
2. Menguji dan menganalisis pengaruh internal audit dalam meningkatkan efektivitas kinerja pemerintah daerah Kabupaten Ngada
3. Menguji dan menganalisis pengaruh penerapan *good governance* melalui internal audit dalam meningkatkan kinerja pemerintah daerah di Kabupaten Ngada.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi pemerintah daerah Kabupaten Ngada

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran kepada pemerintah daerah kabupaten ngada untuk melihat pentingnya audit internal dan pelaksanaan *good governance* dalam instansi pemerintah untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah kabupaten Ngada sehingga Kabupaten Ngada dapat menjadi kabupaten yang semakin maju dan berkembang ke arah yang lebih baik.

2. Bagi Mahasiswa

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi teoritis bagi semua mahasiswa jurusan akuntansi khususnya untuk memberikan tambahan pengetahuan dan informasi yang memadai tentang pengaruh internal audit dan juga *good governance* terhadap kinerja pemerintahan daerah.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada penelitian ini secara keseluruhan terdiri dari lima bab. Kelima bab tersebut saling terhubung dan mendukung satu dengan yang lain. Berikut adalah gambaran umum tentang apa saja yang akan dibahas dalam setiap babnya.

BAB 1 PENDAHULUAN

Pendahuluan umumnya memuat tentang latar belakang masalah, rumusan masalah yang berupa pertanyaan, tujuan penelitian yang merupakan jawaban atas

rumusan-rumusan masalah yang ada, serta manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan Pustaka membahas tentang teori yang digunakan sebagai landasan untuk menyelesaikan permasalahan yang terdapat di pendahuluan, penelitian-penelitian terdahulu yang sejenis, pengembangan hipotesis dan kerangka penelitian yang menjelaskan hubungan antara variabel agar mampu menjawab rumusan masalah ada.

BAB 3 METODE PENELITIAN

Metode penelitian berisi tentang desain penelitian yang akan dilakukan, identifikasi variabel serta metode pengukurannya, jenis dan sumber data penelitian, alat dan metode pengumpulan data, populasi, sampel, teknik pengambilan sampel dan teknik analisis data yang digunakan.

BAB 4 ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Analisis dan pembahasan membahas tentang hasil pengolahan data dan menguraikan hasil tersebut. Proses penguraian tersebut berisi tentang penjelasan umum objek penelitian, pendeskripsian data, hasil analisis data, serta pembahasan tentang hasil penelitian.

BAB 5 SIMPULAN, KETERBATASAN DAN SARAN

Simpulan, keterbatasan dan saran menjelaskan tentang hasil akhir dari pengajuan hipotesis dan pembahasan hasil penelitian, kekurangan penelitian, dan saran yang berisi masukan bagi peneliti-peneliti selanjutnya.

