

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berhasilnya gerakan reformasi membawa dampak positif bagi manajemen sektor pemerintah daerah. Salah satu dampak tersebut adalah diterapkannya kebijakan otonomi daerah menyusul dikeluarkannya Undang-undang (UU) No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Keluarnya undang-undang tersebut merupakan dasar diberlakukannya sistem desentralisasi pada sistem pemerintahan di Indonesia. Selanjutnya, undang-undang ini diganti dan disempurnakan dengan UU. No.32 dan No.33/2004.

Dengan adanya desentralisasi diharapkan pengelolaan daerah harus lebih baik. Sejalan dengan upaya untuk memantapkan kemandirian pemerintahan daerah yang dinamis dan bertanggung jawab maka diperlukan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan profesionalisme sumber daya manusia dan lembaga-lembaga publik dalam mengelola daerah.

Berlakunya undang-undang No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) telah meletakkan asas pemerintahan yang baik (*good governance*). Sehingga sudah seharusnya seluruh aktivitas penyelenggaraan negara termasuk daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Sesuai dengan teori keagenan bahwa pemerintah sebagai agen wajib mempertanggungjawabkan atas kegiatan-

kegiatannya dalam rangka mengemban amanat dari prinsipal yaitu masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sehingga akan tercipta akuntabilitas pemerintah daerah, pada akhirnya dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Mardiasmo (2002a) mengatakan dalam melaksanakan pemerintahan, pemerintah daerah berkewajiban melakukan dua jenis pertanggungjawaban. Pertama, pertanggungjawaban vertikal kepada pemerintah pusat. Kedua, pertanggungjawaban horizontal kepada DPRD dan masyarakat luas. Hal itu merupakan implikasi diberlakukannya sistem desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia, yang sebelumnya pertanggungjawaban hanya kepada struktur pemerintahan di atasnya.

Halim dalam Darma (2004) secara ringkas mengatakan bahwa akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja keuangan pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Dengan informasi dan pengungkapan tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mau dan mampu menjadi subyek pemberi informasi atas aktifitas dan kinerja keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan tepat waktu, konsisten dan dapat dipercaya. TIM Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) dalam Hilmi (2005) memberikan definisi bahwa akuntabilitas adalah sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media

Pengelolaan daerah yang berakuntabilitas, tidak lepas dari anggaran pemerintah daerah. Anggaran yang jelas dapat membantu para manajer (Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah) dalam melaksanakan fungsi anggaran dan pengendalian sehingga tujuan organisasi tercapai dengan baik.

Mardiasmo (2002b) menyatakan bahwa wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik.

Lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan daerah, hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap akuntabilitas pemerintah sehubungan dengan fungsi pemerintah daerah sebagai pengemban amanat masyarakat. Selain itu, anggaran merupakan dokumen/kontrak politik antara pemerintah dan DPRD untuk masa yang akan datang (Mardiasmo, 2002c). Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah dengan anggaran yang telah dibuat.

Untuk menjamin dilaksanakannya anggaran dengan baik perlu dilakukan pengendalian. Hill dalam Darma (2004) menyatakan bahwa agar kinerja yang diharapkan dapat meningkat setelah adanya desentralisasi, pengambilan keputusan operasi organisasi harus mengadopsi pengendalian akuntansi dan pengendalian-pengendalian yang diperlukan.

Darma (2004) menjelaskan bahwa salah satu jenis pengendalian adalah pengendalian keuangan dengan memanfaatkan sistem akuntansi. Tujuannya adalah untuk menjamin bahwa langkah- langkah penyusunan dan pencatatan telah dilakukan dan tercipta integritas finansial dari aktivitas- aktivitas organisasi.

Pengelolaan pemerintah yang berakuntabilitas, tidak lepas dari anggaran pemerintah daerah. Anggaran yang jelas dapat membantu para manajer (Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah) dalam melaksanakan fungsi anggaran dan pengendalian sehingga tujuan organisasi tercapai dengan baik.

Mardiasmo (2002b) menyatakan bahwa wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik.

Lingkup anggaran menjadi relevan dan penting dilingkungan daerah, hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap akuntabilitas pemerintah sehubungan dengan fungsi pemerintah daerah sebagai pengemban amanat masyarakat. Selain itu, anggaran merupakan dokumen/kontrak politik antara pemerintah dan DPRD untuk masa yang akan datang (Mardiasmo, 2002b). Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah dengan anggaran yang telah dibuat.

Untuk menjamin dilaksanakannya anggaran dengan baik perlu dilakukan pengendalian. Hill dalam Darma (2004) menyatakan bahwa agar kinerja yang diharapkan dapat meningkat setelah adanya desentralisasi, pengambilan keputusan operasi organisasi harus mengadopsi pengendalian akuntansi dan pengendalian-pengendalian yang diperlukan.

Darma (2004) menjelaskan bahwa salah satu jenis pengendalian adalah pengendalian keuangan dengan memanfaatkan sistem akuntansi. Tujuannya adalah untuk menjamin bahwa langkah- langkah penyusunan dan pencatatan telah dilakukan dan tercapai integritas financial dari aktivitas- aktivitas organisasi

Dalam konteks otonomi daerah pendelegasian otoritas tanggung jawab kepala daerah kepada kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dibawahnya paling sedikit mendapatkan dua hal penting apabila menerapkan sistem pengendalian akuntansi. Pertama, mempercepat dan meningkatkan kualitas proses pengambilan keputusan yang dibuat oleh kepala satuan kerja perangkat daerah. Kedua, penggunaan sistem pengendalian akuntansi memungkinkan kepada kepala satuan kerja perangkat daerah membuat keputusan-keputusan yang lebih baik dan melakukan kontrol operasi-operasi dengan lebih efisien dan efektif (Hilmi, 2005).

Salah satu bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah adalah berupa laporan tentang pengelolaan keuangan daerah. Laporan tersebut untuk memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial dan politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Mardiasmo (2002b) menyatakan bahwa laporan keuangan yang digunakan untuk mendukung pembuatan keputusan ekonomi, sosial dan politik meliputi informasi yang dapat digunakan untuk:

1. Membandingkan kinerja keuangan aktual dengan yang dianggarkan.
2. Menilai kondisi keuangan dan hasil-hasil operasi.
3. Membantu menentukan tingkat kepatuhan terhadap peraturan perundangan yang terkait dengan masalah keuangan dan ketentuan lainnya.
4. Membantu mengevaluasi tingkat efisiensi dan efektifitas.

Sistem pelaporan yang baik akan mampu menyajikan informasi secara terbuka mengenai keputusan-keputusan yang telah diambil pemerintah daerah pada suatu periode. Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pengawas

Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam Hilmi (2005) mengemukakan bahwa laporan yang baik adalah laporan harus disusun secara jujur, obyektif, dan transparan.

Kadang yang terjadi tidak seperti yang diharapkan.. Sasaran anggaran kadang tidak jelas sehingga menyebabkan kebingungan para pelaksanaanya. Adanya perbedaan antara anggaran yang dilaporkan dengan anggaran yang sesuai dengan estimasi terbaik bagi organisasi menyebabkan terjadinya kesenjangan anggaran. Pengendalian yang buruk juga berimplikasi pada akuntabilitas publik. Hal ini diungkapkan oleh Refrisond Baswir (2007), Selain itu disampaikan pula bahwa saat ini *bargaining position* eksekutif lebih tinggi dari legislatif. Hal ini menyebabkan tidak efektifnya pertanggungjawaban yang dilakukan oleh pemerintah. Sehingga pengendalian akuntansi menjadi tumpuan untuk pengendalian keuangan.

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut, maka penelitian ini berjudul **“Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi dan Sistem Pelaporan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah”**. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Hilmi Abdullah (2005) dengan menggunakan teknik pengambilan sampel yang berbeda, yaitu dengan *purposive sampling* dan adanya penambahan unit analisis pemerintah daerah propinsi. DIY.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah?
2. Apakah pengendalian akuntansi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah?
3. Apakah sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah?
4. Apakah kejelasan sasaran anggaran, sistem pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan secara simultan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris mengenai pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
2. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris mengenai pengaruh pengendalian akuntansi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.
3. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris mengenai pengaruh sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.

4. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris mengenai pengaruh kejelasan sasaran anggaran, sistem pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah secara simultan.

D. Manfaat penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi berupa:

1. Dapat memberikan sumbangan bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja dengan mempelajari dan menerapkan hasil penelitian.
2. Memberikan gambaran mengenai pengendalian akuntansi bagi pemerintah daerah kabupaten/kota dan propinsi yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).
3. Tambahan bukti empiris mengenai pengaruh kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terhadap AKIP.
4. Tambahan referensi bagi penelitian-penelitian berikutnya khususnya peneliti yang tertarik dengan penelitian akuntansi berbasis sektor publik.
5. Sebagai penyempurna atas penelitian sebelumnya