

BABI

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pergeseran sistem pemerintahan Republik Indonesia dari arah sentralisasi ke arah sistem pemerintahan yang desentralisasi dalam wujud otonomi daerah yang sampai saat ini masih berdasarkan pada UU No. 22 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 yang diganti dengan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, berimplikasi pada tuntutan otonomi yang lebih luas dan akuntabilitas publik yang nyata yang harus diberikan kepada pemerintah daerah. Dengan adanya kedua Undang-Undang tersebut akan terjadi perluasan wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah. Dalam melaksanakan pemerintahan, pemerintah daerah berkewajiban melaksanakan dua jenis pertanggungjawaban. Pertama, pertanggungjawaban vertikal kepada pemerintah pusat. Kedua, pertanggungjawaban horisontal kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat luas (Mardiasmo, 2002).

Penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dimaksudkan untuk mendekatkan tangan pemerintah kepada publiknya (Syaukani et al, 2003 dalam Hilmi, 2005). Pada saat ini pemerintah pusat kurang memahami urusan dan kepentingan masyarakat di daerah yang begitu kompleks. Melihat permasalahan tersebut pemerintah pusat ingin lebih

mendekatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat yaitu dengan jalan memberikan kewenangan berupa otonomi kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah diberikan kewenangan yang luas, sehingga dapat mengelola daerah sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan riil masing-masing daerah. Pergeseran kewenangan yang lebih banyak dilakukan oleh pemerintah daerah dan pemberian kewenangan atau urusan yang lebih besar kepada pemerintah mempunyai implikasi terhadap akuntabilitas dari penyelenggara pemerintahan.

Tim Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) dalam Hilmi (2005) mendefinisikan akuntabilitas sebagai suatu perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Pengelolaan daerah yang berakuntabilitas, tidak lepas dari anggaran pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2002) yang mengatakan wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan ekonomis, efisien, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Anggaran diperlukan dalam mengelola sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat (Suhartono dan Mochammad, 2006).

Lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap akuntabilitas

pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Anggaran memberi informasi rinci kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat tentang program-program apa yang direncanakan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan rakyat dan bagaimana program-program tersebut dibiayai (Mardiasmo, 2002). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan teori agensi (*agency theory*) yang mana pemerintah sebagai agent dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai *principal*. Anggaran merupakan alat untuk mencegah informasi asimetri perilaku disfungsional dari *agent* atau pemerintah daerah (Yuhertiana, 2003 dalam Suhartono dan Mochammad, 2006). Anggaran digunakan untuk menghindari adanya kelebihan pengeluaran (*overspending*), kekurangan pengeluaran (*underspending*) dan salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas. Praktik-praktik akuntabilitas dilakukan dalam upaya memberikan kontribusi bagi terwujudnya pemerintahan yang baik dan menunjukkan sikap pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat.

Peningkatan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah juga menuntut adanya pengendalian untuk mengetahui sejauh mana kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan telah dilaksanakan sebagaimana mestinya. 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. Menurut Hilmi, 2005 dalam konteks otonomi daerah pendelegasian otoritas tanggung jawab kepala daerah kepada kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah di bawahnya paling sedikit mendapatkan dua hal penting akan menerapkan sistem pengendalian akuntansi. Pertama, mempercepat dan meningkatkan kualitas proses pengambilan keputusan. 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 efektif dan efisien.

Salah satu bentuk peratanggungjawaban 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. Akuntabilitas melalui anggaran meliputi penyusunan anggaran sampai dengan pelaporan anggaran. Oleh sebab itu dibutuhkan sistem pelaporan yang baik yang mampu menyajikan informasi secara terbuka mengenai keputusan-keputusan yang telah diambil pemerintah daerah pada suatu periode. Menurut Mardiasmo (2002) dari empat tahapan dalam siklus anggaran, yang merupakan salah satu aspek akuntabilitas adalah tahap pelaporan dan evaluasi anggaran. Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam Hilmi (2005) mengemukakan bahwa laporan yang baik adalah laporan yang disusun secara jujur, obyektif dan transparan. Di negara demokrasi, pelaporan keuangan

pemerintah memerankan peran utama dalam memenuhi kewajiban pemerintah untuk memberikan pertanggungjawaban secara terbuka (*to be public accountable*). Penyajian akuntabilitas melalui pelaporan keuangan, sekurang-kurangnya mencakup penyediaan informasi untuk membantu dalam mengevaluasi apakah pemerintah telah beroperasi dalam batas Undang-Undang yang ditetapkan rakyat (Sugijanto, 2002).

Penelitian tentang akuntabilitas kinerja sudah pernah dilakukan oleh Hilmi (2005) yang meneliti tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah pada kabupaten dan kota di Daerah Istimewa Yogyakarta. Hasilnya membuktikan bahwa kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan secara bersama-sama memiliki pengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah. Penelitian Darma (2004) menunjukkan adanya hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan kinerja dalam konteks pemerintah daerah. Namun sebaliknya penelitian Adoe (2002) dalam Suhartono dan Mochammad (2006) menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja manajerial. Hal tersebut didukung oleh penelitian Jumirin (2001) dalam Suhartono dan Mochammad (2006), yang menyatakan tidak terdapat hubungan yang signifikan antara kejelasan sasaran anggaran dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Dengan adanya ketidaksesuaian antara peneliti satu dengan penelitian lainnya. Maka peneliti termotivasi menguji ulang penelitian Hilmi (2005)

dengan mengganti variabel akuntabilitas kinerja dengan persepsi aparatur pemda (Pemerintah Daerah) atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan mengambil sampel penelitian yaitu Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Magelang. Tujuan peneliti mengganti variabel adalah untuk mengetahui apakah faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja seperti kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan sudah diterapkan dengan baik jika dilihat dari sudut pandang penilaian aparatur pemda mengenai hal tersebut. Alasannya karena mereka lebih mengetahui serta mengoprasionalkan secara langsung anggaran program dan kebijakan yang diputuska oleh Bupati (Andi, 2008). Selain itu untuk mengetahui seberapa besar antusiasme aparat pemda dalam merealisasikan anggaran yang merupakan faktor penunjang terciptanya akuntabilitas publik yang nyata. Menurut Sohidin (2005) persepsi aparatur pemda kiranya sangat perlu dilakukan untuk mengetahui sejauhmana pemahaman aparat pemda terhadap pentingnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang menjadi tolok ukur kinerja. Pemahaman tersebut sangat bermanfaat dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

Berdasarkan latar belakang diatas, peneliti memberi judul penelitian ini yaitu **PENGARUH KEJELASAN SASARAN ANGGARAN, PENGENDALIAN AKUNTANSI DAN SISTEM PELAPORAN TERHADAP PERSEPSI APARATUR PEMERINTAH DAERAH ATAS AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH.**

B. Batasan Penelitian

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah penelitian ini hanya mengambil sampel Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Magelang.

C. Rumusan Masalah Penelitian

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

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap persepsi aparatur pemda atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
2. Apakah pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap persepsi aparatur pemda atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
3. Apakah sistem pelaporan berpengaruh terhadap persepsi aparatur pemda atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang diajukan, penelitian ini bertujuan:

1. Untuk memperoleh bukti empiris apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap persepsi aparatur pemda atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
2. Untuk memperoleh bukti empiris apakah pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap persepsi aparatur pemda atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

3. Untuk memperoleh bukti empiris apakah sistem pelaporan berpengaruh terhadap persepsi aparatur pemda atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

E. Manfaat Penelitian

1. Bidang teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membuka wawasan ilmu pengetahuan bagi pembaca dan memberikan tambahan literatur mengenai akuntansi pemerintah daerah.
 - b. Memberikan kontribusi pada pengembangan teori serta memberikan petunjuk untuk penelitian berikutnya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah jika dilihat dari sudut pandang persepsi aparat pemda.
2. Bidang Praktik

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi praktisi dan para pengambil keputusan khususnya pada instansi pemerintah daerah dalam menentukan arah kebijakan yang berkaitan dengan peningkatan akuntabilitas kinerja.