

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Anggaran adalah suatu rencana yang dinyatakan secara kuantitatif dalam satuan uang yang berjangka waktu tertentu, biasanya satu tahun. Anggaran adalah rencana kegiatan yang dijalankan oleh manajemen dalam satu periode yang terutang secara kuantitatif (Sasongko, 2010). Penyusunan anggaran pada dasarnya merupakan proses penetapan peran tiap manajer dalam melaksanakan program. Dalam proses penyusunan anggaran ditetapkan siapa yang bertanggung jawab untuk melaksanakan sebagian kegiatan untuk pencapaian tujuan perusahaan dan ditetapkan dana sumber ekonomi yang disediakan bagi pemegang tanggung jawab tersebut untuk memungkinkan melaksanakan tanggung jawabnya.

Perubahan paradigma anggaran daerah dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif. Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengharuskan pemerintah memenuhi akuntabilitas dengan memperhatikan beberapa hal, antara lain: anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan.

Indonesia telah memasuki masa pemulihan akibat krisis ekonomi yang berkepanjangan. Seluruh pihak termasuk pemerintah sendiri mencoba mengatasi

hal ini dengan melakukan reformasi disegala bidang. Salah satu usaha memulihkan kondisi ekonomi, sosial dan politik adalah dengan mengembalikan kepercayaan rakyat kepada pemerintah dengan mencoba mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa atau dikenal dengan istilah *Good Governance*. Kewajiban pemerintah untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya dengan sendirinya dipenuhi dengan menyampaikan informasi yang relevan sehubungan dengan hasil dari program yang dilaksanakan kepada wakil rakyat dan juga kelompok masyarakat yang memang ingin menilai kinerja pemerintah.

Terkait dengan masalah akuntabilitas di Indonesia menurut Kumorotomo (2010) ada beberapa permasalahan yang berhubungan dengan kinerja akuntabilitas pemerintah daerah. Berkaitan dengan *administrative accountability* dan *profesional accountability* isu pokok yang muncul adalah buruknya kinerja pengelolaan anggaran daerah. Kenyataan tersebut bisa diketahui dari semakin sedikitnya laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) yang mendapat opini wajar tanpa pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Tahun 2009 jumlahnya hanya 8 dari 164 LKPD yang dilaporkan. Padahal pada tahun 2004 lalu jumlah laporan keuangan daerah yang mendapat opini terbaik berjumlah 21 laporan. Pada tahun 2005 turun menjadi 17 laporan, bahkan pada tahun 2006 merosot tajam menjadi kurang dari 10 laporan. Sehubungan dengan *ethical accountability*, dari pengalaman juga menunjukkan bahwa buruknya kinerja akuntabilitas hal itu bisa dilihat dari banyaknya dana yang tidak terserap dan belum lagi banyaknya PEMDA yang kemudian menyimpan dananya daripada untuk merealisasikannya bagi masyarakat. Persoalan lain juga banyaknya alokasi

dana yang diperuntukan bagi belanja aparatur daripada belanja langsung untuk rakyat.

Akuntabilitas itu sendiri merupakan suatu kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang atau badan hukum dan pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (Lembaga Administrasi Negara, 2003). Lingkungan yang mempengaruhi akuntabilitas suatu entitas dapat meliputi lingkungan internal dan eksternal yang dapat membentuk, memperkuat atau memperlemah efektifitas pertanggungjawaban instansi dan tanggungjawab yang dilimpahkan kepadanya. Diantara faktor-faktor tentang akuntabilitas beberapa peneliti telah melakukan penelitian mengenai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah antara lain oleh Apriadi (2010) dengan menggunakan kejelasan sasaran anggaran dan pengendalian akuntansi sebagai variabel independennya. Hasilnya menyebutkan bahwa kejelasan sasaran anggaran dan pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap kinerja akuntabilitas instansi pemerintah. Namun berbeda hasil dengan penelitian yang dilakukan oleh Harsanti (2008) dengan judul faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah Kabupaten Kudus. Faktor yang mempengaruhi antara lain kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, sistem pelaporan dan motivasi sebagai variabel moderating. Hasil menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran dan pengendalian akuntansi tidak berpengaruh terhadap kinerja akuntabilitas instansi pemerintah, sedangkan sistem pelaporan dan motivasi berpengaruh terhadap variabel dependennya. Putri (2009)

melakukan penelitian dengan menggunakan variabel kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terhadap persepsi aparatur pemerintah daerah atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hasilnya kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap persepsi aparatur pemerintah atas akuntabilitas kinerja, sedangkan pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan tidak menunjukkan adanya pengaruh.

Penetapan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 oleh pemerintah, mengenai Pemerintahan Daerah dan 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 (Halim, 2001). Selanjutnya, undang-undang ini diganti dan disempurnakan dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kedua undang-undang tersebut telah merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD).

Halim (2004) secara ringkas mengatakan 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 subjek pemberi informasi atas aktivitas dan kinerja

keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu, konsisten dan dapat dipercaya. Pemberian informasi dan pengungkapan kinerja keuangan ini adalah dalam rangka pemenuhan hak-hak masyarakat, yaitu hak untuk mendapatkan informasi, hak untuk diperhatikan aspirasi dan pendapatnya, hak diberi penjelasan, dan hak menuntut pertanggungjawaban.

Selain itu, anggaran merupakan elemen penting dalam sistem pengendalian manajemen karena anggaran tidak saja sebagai alat perencanaan keuangan, tetapi juga sebagai alat pengendalian, koordinasi, komunikasi, evaluasi kinerja dan motivasi (Kenis, 1979; Chow et al., 1988; Antony dan Govindarajan, 1998, Halim et al., 2000). Hal ini menyebabkan penelitian di bidang anggaran pada pemerintah daerah, menjadi relevan dan penting.

Kenis (1979) mengatakan terdapat beberapa karakteristik sistem penganggaran. Salah satu karakteristik anggaran adalah kejelasan sasaran anggaran. Pada konteks pemerintah daerah, sasaran anggaran tercakup dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD).

Menurut Kenis (1979), adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran. Selanjutnya, target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi. Pada konteks pemerintah daerah, kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat, untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai instansi pemerintah.

Aparat akan memiliki informasi yang cukup untuk memprediksi masa depan secara tepat. Selanjutnya, hal ini akan menurunkan perbedaan antara anggaran yang disusun dengan estimasi terbaik bagi organisasi.

Namun demikian terdapat ketidakkonsistenan hasil penelitian. Penelitian Adoe (2002) menunjukkan kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja manajerial. Penelitian Jumirin (2001) mengatakan tidak terdapat hubungan yang signifikan antara kejelasan sasaran anggaran dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Adanya sistem desentralisasi di sektor publik mengakibatkan semakin menguatnya tuntutan akuntabilitas publik kepada lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun di daerah (Usmany, 2004). Dengan adanya tuntutan tersebut mengakibatkan pemerintah daerah harus meningkatkan perencanaan dan kontrol aktivitasnya (Miah dan Mia, 1996 dalam Abdulah, 2005). Pilihan struktur (misal tingkat desentralisasi) memiliki implikasi yang signifikan bagi sistem informasi akuntansi (Chusing dan Romey, 1994 dalam Darma, 2004). Agar kinerja yang diharapkan dapat meningkat setelah adanya desentralisasi pengambilan keputusan operasi, organisasi harus mengadopsi pengendalian-pengendalian yang diperlukan (Hill, 1988 dalam Darma, 2004). Salah satu jenis pengendalian manajemen adalah pengendalian keuangan (financial control) dengan memanfaatkan sistem akuntansi. Sistem pengendalian manajemen (Anthony, 1998) berikut sistem pengendalian akuntansi (Miah dan Mia, 1996 dalam Abdullah, 2005) berguna untuk meningkatkan pencapaian kinerja.

Menurut Simon (1987) yang dijelaskan dalam Safrida (2005), bahwa sistem pengendalian yang menggunakan informasi akuntansi disebut sebagai sistem pengendalian yang berbasis akuntansi atau sistem pengendalian akuntansi. Sistem pengendalian akuntansi adalah semua prosedur dan sistem formal yang menggunakan informasi untuk menjaga atau mengubah pola aktivitas organisasi.

Dalam hal ini yang termasuk pengendalian akuntansi adalah sistem perencanaan, sistem pelaporan dan prosedur monitoring yang didasarkan pada informasi. Tujuan informasi akuntansi untuk pemakainya adalah meningkatkan penilaian dan keputusan dengan lebih baik (Martin, 1994 dalam Darma, 2004). Sistem akuntansi merupakan bagian yang sangat penting dalam spektrum mekanisme pengendalian keseluruhan yang digunakan untuk memotivasi, mengukur, dan memberi sanksi tindakantindakan manajer dan karyawan dari suatu organisasi (Machintosh, 1994). Sistem akuntansi yang efektif merupakan prasyarat bagi kinerja yang lebih baik (Miah dan Goyal, 1990 dalam Darma, 2004).

Penggunaan sistem pengendalian akuntansi memungkinkan para manajer dapat membuat keputusan-keputusan yang lebih baik, mengontrol operasi-operasi dengan lebih efektif, mampu mengestimasi biaya dan profitabilitas keberhasilan tertentu dan memilih alternatif terbaik dalam setiap kasus dan masalah sehingga dapat meningkatkan kinerja. Menurut Mardiasmo (2004) peningkatan perencanaan dan pengendalian terhadap aktivitas dengan cara perbaikan sistem akuntansi sektor publik diharapkan dapat membantu meningkatkan transparansi efisiensi serta efektivitas pemerintah daerah, terutama dalam memberikan

informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah daerah.

Sistem pelaporan yang baik diperlukan agar dapat memantau dan mengendalikan kinerja manajer dalam mengimplementasikan anggaran yang telah ditetapkan. Pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) (2000) mengemukakan, laporan yang baik adalah laporan harus disusun secara jujur, objektif, dan transparan. Laporan umpan balik (feedback) diperlukan untuk mengukur aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kinerja dan akuntabilitas pada pelaksanaan suatu rencana atau waktu mengimplementasikan suatu anggaran, sehingga manajemen dapat mengetahui hasil dari pelaksanaan rencana atau pencapaian sasaran anggaran yang ditetapkan.

Pemerintah daerah selaku pengelola dana publik harus mampu menyediakan informasi keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu, konsisten, dan dapat dipercaya. Laporan keuangan meliputi laporan realisasi APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah (UU 17/2003 tentang Keuangan Negara). Untuk itu pemerintah daerah dituntut untuk memiliki sistem informasi akuntansi yang handal. Jika sistem informasi akuntansi yang dimiliki pemerintah daerah masih lemah, maka

kualitas informasi yang dihasilkan sistem tersebut dapat menyesatkan bagi yang berkepentingan terutama dalam hal pengambilan keputusan.

Halim (2002) menyatakan bahwa dalam konteks pemerintahan sudah seyogyanya pemerintah (pusat dan daerah) segera memperbaiki sistem pengelolaan keuangan daerah termasuk sistem akuntansi keuangan daerah yang mencakup sistem pelaporan perhitungan anggaran guna terciptanya pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel. Mardiasmo (2002a) berpendapat, agar laboran pertanggungjawaban termasuk laporan keuangan pemerintah daerah lebih akuntabel, maka sebaiknya diperlukan keterlibatan pihak-pihak yang profesional dan independen untuk menilai laporan tersebut.

Akuntabilitas adalah suatu wujud pertanggungjawaban dari suatu instansi pemerintah atas kegiatan yang telah dilaksanakan dalam waktu satu tahun yang disusun melalui media pelaporan. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Provinsi DKI Jakarta 2013 merupakan bentuk komitmen nyata Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam membangun Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) yang baik sebagaimana diamanatkan dalam Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan Surat Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) Nomor 239/IX/6/8/2003 Tahun 2003 tentang Penyempurnaan Pedoman Penyusunan LAKIP.

LAKIP adalah wujud pertanggungjawaban pejabat publik kepada publik tentang kinerja pemerintah selama satu tahun anggaran. Proses Kinerja Pemerintah Provinsi DKI Jakarta diukur, dievaluasi, dianalisis dan dijabarkan

dalam bentuk LAKIP. Penyusunan LAKIP dimaksud bertujuan untuk menggambarkan penerapan Rencana Strategis dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi di masing-masing perangkat daerah, serta keberhasilan capaian saat ini untuk percepatan dalam meningkatkan kualitas capaian kinerja yang diharapkan pada tahun yang akan datang. Melalui penyusunan LAKIP juga dapat memberikan gambaran penerapan prinsip-prinsip *Good Governance*, yaitu terwujudnya transparansi dan akuntabilitas di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Pengukuran capaian kinerja Pemerintah Provinsi DKI Jakarta beserta analisis dan evaluasinya sangat penting bagi langkah upaya peningkatan kualitas kinerja organisasi secara terus-menerus dan berkesinambungan.

Pengukuran kinerja dilakukan dengan cara membandingkan target setiap indikator kinerja sasaran dengan realisasinya. Selain capaian setiap sasaran, LAKIP Provinsi DKI Jakarta Tahun 2013 juga menyajikan capaian kinerja kegiatan tahun 2013 yang dibiayai dari dana APBD Provinsi DKI Jakarta. Indikator kinerja yang digunakan untuk mengukur kinerja setiap kegiatan meliputi indikator masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcomes*).

Penetapan indikator kinerja pada tingkat sasaran dan kegiatan merupakan prasyarat bagi pengukuran kinerja. Kriteria yang dipakai adalah target kinerja yang ditetapkan pada awal tahun melalui perencanaan kinerja (*performance plan*). Target kinerja tersebut dibandingkan dengan realisasinya pada akhir tahun, sehingga diketahui celah kinerja/ perbedaan antara target kinerja dengan realisasinya dimana realisasi lebih rendah daripada target (*performance gap*).

Selisih yang timbul akan dianalisis guna menetapkan strategi untuk peningkatan kinerja di masa datang (*performance improvement*).

Dengan demikian, perolehan angka tingkat capaian ini masih mengandung berbagai kelemahan-kelemahan sehingga ke depan diperlukan perbaikan dan penyempurnaan seperlunya, khususnya dalam merumuskan tingkat indikator sasaran.

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka penulis ingin meneliti dengan judul: **"Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi dan Sistem Pelaporan Terhadap Akuntabilitas Kinerja pada Instansi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.**

1.2. Rumusan Masalah

Pemerintah daerah selaku penanggung jawab pengelolaan keuangan daerah dituntut untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban atas aktivitas dan kinerja finansial kepada stakeholder-nya untuk menciptakan akuntabilitas kinerja. Undang-undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-undang No. 33 tahun 2004 mengharuskan pemerintah memenuhi akuntabilitas dengan memperhatikan beberapa hal antara lain : anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan.

Berdasarkan uraian yang dikemukakan pada latar belakang penelitian, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah provinsi DKI Jakarta

2. Apakah terdapat pengaruh pengendalian akuntansi terhadap Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah provinsi DKI Jakarta
3. Apakah terdapat pengaruh sistem pelaporan terhadap Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah provinsi DKI Jakarta
4. Apakah terdapat pengaruh kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan secara bersama-sama terhadap Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah provinsi DKI Jakarta

1.3. Tujuan Penelitian

Bertitik tolak dari uraian pada latar belakang, tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah provinsi DKI Jakarta
2. Untuk mengetahui apakah pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah provinsi DKI Jakarta
3. Untuk mengetahui apakah sistem pelaporan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah provinsi DKI Jakarta
4. Mengetahui apakah kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, sistem pelaporan secara bersama-sama berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah provinsi DKI Jakarta

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini yaitu :

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

1.5 Kontribusi Penelitian

Pembelajaran yang dilakukan secara konvensional memiliki banyak keterbatasan yang harus diperbaiki. Objek yang diteliti adalah satuan kerja perangkat daerah (SKPD) pada instansi pemerintah provinsi DKI Jakarta. Penelitian ini berfokus pada kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan dimana hasilnya berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pada instansi pemerintah provinsi DKI Jakarta. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi sebagai alat pembelajaran yang bermutu, menjadi acuan atau referensi bagi peneliti lain yang ingin melakukan penelitian dan pengembangan sistem informasi, menjadikan pembelajaran dan penyampaian informasi lebih cepat, membangun budaya belajar melalui pengembangan akuntabilitas kinerja.

