

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Gambaran Objek Penelitian

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pemerintah kota adalah suatu tingkat pemerintahan daerah yang memiliki peranan penting dalam sistem pemerintahan Indonesia, karena merupakan pemerintahan daerah yang terendah dan terdekat dengan masyarakat. Pemerintah Kota Cirebon berada di lingkungan Pemerintah Propinsi Jawa Barat. Pemerintah Kota Cirebon sebagai daerah otonom mempunyai hak, wewenang dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hak, wewenang dan tanggung jawab itu dilakukan pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat. Dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan kota Cirebon dituntut memiliki kemampuan untuk menggali berbagai potensi sumber daya, baik sumber daya manusia, sumber daya alam dan lingkungannya. Setelah memiliki sumber daya yang ada maka tuntutan berikutnya adalah kemampuan menata hasil kerja secara efektif dan efisien.

Agar dapat melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dengan baik Walikota dibantu oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah. Setiap instansi dalam Satuan Kerja Perangkat Daerah Setiap instansi pemerintah wajib menyiapkan, menyusun dan menyampaikan laporan kinerja secara tertulis, periodic dan melembaga. Pelaporan kerja ini dimaksudkan untuk mengkomunikasikan capaian kinerja instansi pemerintah dalam satu tahun anggaran yang dikaitkan dengan proses pencapaian tujuan dan sasaran instansi pemerintah. Setiap instansi pemerintah yang bersangkutan harus mempertanggung jawabkan serta menjelaskan keberhasilan dan kegagalan tingkat kinerja yang dicapai. Kemudian, pelaporan kinerja oleh instansi

pemerintah dituangkan dalam dokumen laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. (Noerdiawan 2011:167)

Berdasarkan pada Peraturan Pemerintah nomor 04 tahun 2008 tentang Pedoman Satuan Kerja Perangkat Daerah, Walikota Cirebon telah mengesahkan Peraturan Daerah yang mengatur tentang Kelembagaan di lingkungan pemerintah Kota Cirebon yang prinsipnya dimaksudkan memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah, dengan demikian diharapkan dapat menyusun satuan perangkat daerah yang baik.

Instansi yang terdapat pada SKPD Kota Cirebon berjumlah 69 instansi. Tabel 1.1 menunjukkan instansi yang terdapat pada SKPD Kota Cirebon.

Tabel 1.1

Daftar SKPD Kota Cirebon

No	Instansi	Jumlah Instansi
1.	Sekretaris Daerah	11
2.	Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat	3
3.	Dinas-Dinas Daerah	12
4.	Lembaga Teknis	12
5.	Kecamatan	5
6.	Kelurahan	22
7.	Perusahaan Daerah	5

Sumber: cirebonkota.go.id

1.2 Latar Belakang Penelitian

Indonesia telah memasuki pemulihan akibat krisis ekonomi yang berkepanjangan. Seluruh pihak termasuk pemerintah mencoba mengatasi hal tersebut dengan melakukan reformasi disegala bidang. Salah satu usaha untuk memulihkan kondisi ekonomi, sosial dan politik dengan mengembalikan kepercayaan rakyat kepada pemerintah dengan mencoba mewujudkan suatu pemerintah yang bersih dan berwibawa atau dikenal dengan *Good Governance*. Pemberlakuan UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai dasar penyelenggaraan otonomi menimbulkan tuntutan otonomi yang lebih luas dan akuntabilitas publik yang nyata yang harus diberikan kepada pemerintah daerah. Selanjutnya undang-undang ini diganti dan disempurnakan dengan UU No.32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, reformasi aspek keuangan Negara baik di pemerintah pusat dan pemerintah daerah pun berlaku dengan keluarnya UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pemerintah pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengharuskan pemerintah memenuhi akuntabilitas dengan memperhatikan beberapa hal antara lain: anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan. Kedua undang-undang tersebut merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal kepada pemerintah pusat menjadi pertanggungjawaban horizontal kepada DPRD dan masyarakat luas. Pemerintah daerah selaku pengelola keuangan daerah harus mampu menyediakan informasi keuangan yang akurat, relevan, tepat waktu, konsisten dan dapat dipercaya. Laporan keuangan ini digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan dan belanja, transfer dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, menga evaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatan terhadap peraturan-peraturan. Pembuatan laporan keuangan Pemerintah daerah mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintahan (PP Nomor 71 Tahun 2010) tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang terdiri dari: (1) ruang lingkup dan basis akuntansi (2) komponen-komponen dalam laporan keuangan yang terdiri dalam satu set dari laporan pelaksanaan anggaran dan laporan finansial sehingga komponen menjadi:

(a) laporan realisasi anggaran, (b) laporan perubahan saldo anggaran lebih, (c) neraca, (d) laporan operasional, (e) laporan arus kas, (f) laporan perubahan ekuitas, (g) catatan atas laporan keuangan.

SAP (2010) menyatakan bahwa laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Implementasi SAP (2010) diharapkan menghasilkan sistem dan pelaporan akuntabilitas pemerintah berdasarkan substansi transaksi maupun peristiwa sehingga laporan keuangan lebih baik dan transparan. Sebagai sistem yang berbasis akrual standar tersebut diharapkan dapat meningkatkan relevansi, netralitas, ketepatan waktu, kelengkapan dan komparabilitas laporan keuangan daerah.

Secara ringkas Halim (2004) dalam Anjarwati (2012) menjelaskan 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 subjek pemberi informasi atas aktivitas dan kinerja keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu, konsisten dan dapat dipercaya. Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sangat penting karena merupakan perwujudan kewajiban suatu instansi untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui alat pertanggungjawaban secara periodik (Lembaga Administrasi Negara, 2003). Tujuan dan sasaran dari sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai salah satu prasyarat untuk tercapainya pemerintah yang baik dan terpercaya.

Menurut siaran PERS BPK RI perwakilan provinsi Jawa Barat, pada tahun 2014 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) perwakilan propinsi Jawa Barat melakukan pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) pada pemerintah kota Cirebon dari Laporan Hasil Pemeriksaan atas LKPD tahun anggaran 2013 kepada kota Cirebon Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) memberikan opini wajar dengan pengecualian (WDP). Opini ini sama dengan opini yang diberikan BPK RI atas LKPD tahun 2012.

Permasalahan yang timbul pada pemerintah kota Cirebon adalah mengenai permasalahan aset tetap yang belum tertib, penyaluran dan pertanggungjawaban belanja hibah bantuan sosial dan bantuan keuangan yang masih banyak kelemahan, kelebihan pembayaran melebihi prestasi pekerjaan dan kekurangan volume pekerjaan, kelebihan pembayaran gaji pada PNS yang telah pensiun, bukti pertanggungjawaban yang tidak sesuai, dan terdapat penggunaan langsung atas retribusi daerah, masih menjadi pengecualian bagi banyak Pemerintah Daerah.

Pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas tidak bisa lepas dari anggaran pemerintah hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2009), yang menyatakan wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik agar mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas kepada masyarakat. Selain itu anggaran harus bisa menjadi tolak ukur pencapaian kinerja yang diharapkan, sehingga perencanaan anggaran daerah bisa harus menggambarkan sasaran kinerja yang jelas. Adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran. Selanjutnya target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi.

Menurut Mardiasmo (2009) mengatakan bahwa anggaran berfungsi sebagai: (1) alat perencanaan, (2) alat pengendalian, (3) alat kebijakan, (4) alat politik, (5) alat koordinasi dan komunikasi, (6) alat penilaian kinerja, (7) dan alat motivasi. Kenis (1979) dalam Putra (2013) mengatakan terdapat beberapa karakteristik sistem anggaran. Salah satu karakteristik sistem anggaran adalah kejelasan sasaran anggaran. Kejelasan sasaran anggaran menggambarkan luasnya anggaran yang dinyatakan secara jelas, spesifik serta dimengerti oleh pihak-pihak yang bertanggung jawab terhadap pencapaiannya.

Adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran. Selanjutnya target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi. Pada konteks pemerintah daerah, sasaran anggaran tercakup dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) agar

aparatus pemerintah daerah dapat menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai oleh instansi pemerintah. Aparatus harus memiliki informasi yang cukup untuk memprediksi masa depan secara tepat.

Dari penelitian yang dilakukan oleh Pangumbalerang dan Pinantik (2014), penelitian ini menyatakan bahwa Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh signifikan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Namun berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Herawaty (2011) terhadap Kejelasan Sasaran Anggaran memberikan suatu bukti bahwa Kejelasan Sasaran Anggaran tidak berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Menurut Darma (2004) dalam Utomo (2012) pemanfaatan sumber daya secara ekonomis, efisien, adil dan merata dapat dilakukan apabila dilakukan pengendalian manajemen yang baik. Salah satu jenis pengendalian manajemen adalah pengendalian keuangan (*financial control*) dengan memanfaatkan sistem akuntansi. Sistem akuntansi merupakan bagian yang sangat penting dalam spektrum mekanisme pengendalian keseluruhan yang digunakan untuk memotivasi, mengukur, dan memberi sanksi. Sistem pengendalian akuntansi adalah semua prosedur dan sistem formal yang menggunakan informasi untuk menjaga atau mengubah pola aktivitas organisasi. Dalam hal ini yang termasuk dalam pengendalian akuntansi adalah sistem perencanaan, sistem pelaporan dan prosedur monitoring yang didasarkan pada informasi. Tujuan informasi akuntansi untuk pemakaiannya adalah meningkatkan penilaian dan keputusan lebih baik.

Menurut Mardiasmo (2009) dalam rangka 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. Sehingga penggunaan sistem pengendalian akuntansi memungkinkan para manager dapat membuat keputusan-keputusan yang lebih baik, mengontrol operasi-operasi lebih efektif, mampu mengestimasi biaya dan profitabilitas keberhasilan tertentu dan memilih alternatif terbaik dalam setiap masalah sehingga dapat meningkatkan kinerja. Menurut Abdullah (2005) dalam Anjarwati (2012) dalam konteks otonomi daerah pendelegasian otoritas tanggung jawab kepala daerah kepada

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dibawahnya mendapatkan dua hal penting dalam menerapkan sistem pengendalian akuntansi. Pertama, mempercepat dan meningkatkan kualitas proses pengambilan keputusan. Kedua, penggunaan sistem pengendalian akuntansi memungkinkan kepala SKPD membuat keputusan yang lebih baik dan melakukan kontrol operasi dengan lebih efektif dan efisien. Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Yulianti (2014) menyatakan bahwa Pengendalian Akuntansi berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah. Serupa dengan penelitian Namun penelitian yang dilakukan oleh Cefrida (2014) menyatakan bahwa Pengendalian Akuntansi berpengaruh negatif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Untuk memantau dan mengendalikan kinerja dalam mengimplementasikan anggaran yang telah ditetapkan diperlukan system pelaporan yang baik. 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 pengawasan Keuangan dan Pembangunan BPKP, (2000) dalam kusumaningrum (2010) 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. Laporan keuangan tersebut meliputi laporan realisasi APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), neraca, laporan arus kas dan catatan laporan keuangan yang dilampiri laporan keuangan perusahaan daerah (UU 17/2003 tentang Keuangan Negara). Berdasarkan instruksi presiden No.7 tahun 1999 Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah (LAKIP) dianggap sangat perlu untuk mengetahui kemampuan instansi dalam pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi. Selain itu berdasarkan pedoman penyusunan laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah, tujuan atau manfaat dari penyusunan LAKIP adalah untuk mewujudkan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah kepada pihak yang berwenang. Serta sebagai umpan balik untuk peningkatan kinerja instansi

pemerintah melalui perbaikan penerapan fungsi-fungsi manajemen secara benar mulai dari perencanaan kinerja hingga evaluasi kinerja, serta pengembangan nilai-nilai Akuntabilitas di lingkungan instansi tersebut. LAKIP juga berperan sebagai alat pengendali dan penilai kualitas kinerja serta alat pendorong terwujudnya *Good Governance* dalam perspektif yang lebih luas.

Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Anjarwati (2012) menyatakan bahwa Sistem Pelaporan berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Serupa dengan penelitian yang dilakukan oleh Setiawan (2013) menyatakan bahwa Sistem Pelaporan berpengaruh negatif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. LAKIP juga berperan sebagai alat pengendali dan penilai kualitas kinerja serta alat pendorong terwujudnya *Good Governance* dalam perspektif yang lebih luas.

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan diatas dan inkonsistensi penelitian terdahulu, maka penulis berkeinginan untuk meneliti tentang **“Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi Dan Sistem Pelaporan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah”**. (Studi Kasus Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Cirebon).

1.3 Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang tersebut, maka peneliti merumuskan penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan serta akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Kota Cirebon?
2. Apakah terdapat pengaruh secara simultan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Cirebon?
3. Apakah terdapat pengaruh secara parsial:
 - a. Apakah terdapat pengaruh secara parsial sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Cirebon?
 - b. Apakah terdapat pengaruh secara parsial pengendalian akuntansi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Cirebon?

- c. Apakah terdapat pengaruh secara parsial sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Cirebon?

1.4 Tujuan Penelitian

Untuk dapat melaksanakan penelitian ini dengan baik dan mengenai sasaran, maka peneliti harus mempunyai tujuan. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, system pelaporan dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Cirebon.
2. Untuk mengetahui secara simultan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan system pelaporan pada akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Cirebon.
3. Untuk mengetahui secara parsial:
 - a. Untuk mengetahui secara parsial sasaran anggaran pada akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Cirebon.
 - b. Untuk mengetahui secara parsial pengendalian akuntansi pada akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Cirebon.
 - c. Untuk mengetahui secara parsial sistem pelaporan pada akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Cirebon

1.5 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara langsung maupun tidak langsung kepada pihak berkepentingan yang dapat dilihat dari 2 aspek, yaitu:

1.5.1 Aspek Teoritis

Kegunaan teoritis yang ingin dicapai dari pengembangan pengetahuan dalam penelitian ini, antara lain :

1. Bagi pengembangan teori dan pengetahuan di bidang akuntansi.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan teori dan pengetahuan di bidang akuntansi, terutama berkaitan dengan akuntansi sektor publik, khususnya yang berkaitan dengan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

2. Bagi peneliti selanjutnya.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi untuk mendukung penelitian lain dalam mengkaji bidang yang sama dan dapat menjadi referensi untuk peneliti selanjutnya.

1.5.2 Aspek Praktis

Bagi pemerintah daerah diharapkan menjadi masukan kepada pemerintah daerah agar lebih meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Cirebon.

1.6 Sistematika Penulisan Tugas Akhir

Pembahasan dalam skripsi ini akan dibagi dalam lima bab yang terdiri dari beberapa sub-bab. Sistematika penulisan skripsi ini secara garis besar adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini memberikan penjelasan mengenai gambaran umum objek penelitian, latar belakang penelitian yang menyangkut fenomena yang menjadi isu penting sehingga layak untuk diteliti disertai dengan argumentasi teoritis yang ada, perumusan masalah yang didasarkan pada latar belakang penelitian, tujuan penelitian dan kegunaan penelitian ini secara teoritis dan praktis, serta sistematika penulisan secara umum.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN LINGKUP PENELITIAN

Bab ini mengungkapkan dengan jelas, ringkas, dan padat mengenai landasan teori dari variabel penelitian yaitu sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan system pelaporan dalam kaitannya dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Bab ini juga menguraikan penelitian terdahulu sebagai acuan penelitian ini, kerangka pemikiran yang membahas rangkaian pola pikir untuk menggambarkan masalah penelitian, hipotesis penelitian sebagai jawaban sementara atas masalah penelitian dan pedoman untuk pengujian data, serta ruang lingkup penelitian yang menjelaskan dengan rinci batasan dan cakupan penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini memuat penjelasan mengenai jenis penelitian, pendekatan penelitian yang digunakan, identifikasi variabel dependen dan variabel independen, definisi

operasional variabel, tahapan penelitian, jenis dan sumber data (populasi dan sampel), serta teknik analisis data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan keadaan responden yang diteliti, deskripsi hasil penelitian yang telah diidentifikasi, analisis model dan hipotesis, dan pembahasan mengenai pengaruh variabel independen (sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan system pelaporan) dan variabel dependen (akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah).

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan hasil penafsiran dan pemaknaan terhadap hasil analisis temuan penelitian dan memberikan masukan atau saran yang dapat disampaikan kepada Pemerintah Daerah Kota Cirebon mengenai analisis masalah yang diteliti oleh penulis.