

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan Akuntansi Sektor Publik, khususnya di Negara Indonesia semakin pesat seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Salah satunya dengan dibuatnya ketetapan MPR yaitu Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan landasan hukum bagi dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (yang kemudian direvisi dengan Undang- Undang Nomor 32 dan Undang- Undang Nomor 33 tahun 2004) sebagai dasar penyelenggaraan dari otonomi daerah.

Otonomi daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah secara lebih leluasa untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas dan potensi daerah

itu sendiri. Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah diperlukan sistim akuntansi yang baik, karena sistim akuntansi merupakan pendukung terciptanya pengelolaan keuangan daerah yang accountable, dalam rangka mengelola dana dengan sistiem desentralisasi secara transparan, efisien, efektif, dan dapat dipertanggungjawabkan. (Sumiati : 2009)

Pada reformasi sektor publik yang disertai adanya tuntutan demokratisasi menjadi suatu fenomena global. Tuntutan demokratisasi ini menyebabkan sistem pengelolaan keuangan daerah mampu memberikan nuansa manajemen keuangan yang lebih adil, rasional, transparan, partisipatif, akuntabilitas dan bertanggung jawab. Aspek yang paling penting yaitu akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan pemerintah termasuk di bidang pengelolaan keuangan Negara maupun daerah. Untuk mewujudkan transparansi telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2006 tentang Sistem informasi Keuangan Daerah yang pada intinya pemerintah daerah wajib menyajikan informasi keuangan daerah secara terbuka kepada masyarakat, konsekuensinya setiap pemerintah daerah harus membangun sistem informasi keuangan daerah.

Seiring dengan itu peraturan pemerintah Nomor 105 tahun 2000 juga mensyaratkan pertanggung jawaban keuangan dalam bentuk laporan keuangan yaitu berupa Neraca Daerah, Arus Kas, dan Realisasi Anggaran, bagi kepala daerah. Hal itu semua pada akhirnya menuntut kemampuan

manajemen daerah untuk mengalokasikan sumber daya secara efisien dan efektif. Oleh sebab itu langkah-langkah strategis perlu segera diupayakan untuk diwujudkan, dan dilanjutkan dengan tindakan-tindakan operasional guna merealisasikannya. Salah satu langkah strategis yang perlu dan harus dikembangkan saat ini adalah mewujudkan suatu iklim pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintahan yang baik ditandai dengan tiga pilar elemen dasar yang saling berkaitan satu dengan lainnya. Ketiga pilar dimaksud adalah (1) Transparansi, (2) Partisipasi dan (3) Akuntabilitas. Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) merupakan salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab.

Penerapan akuntabilitas pada sektor publik sangat penting guna meningkatkan kinerja instansi pemerintah. Salah satu bentuk penerapan teknik akuntansi sektor publik adalah pada organisasi BUMN. Pada tahun 1959 pemerintahan orde lama mulai melakukan kebijakan-kebijakan berupa nasionalisasi perusahaan asing yang ditransformasi menjadi Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Tetapi karena tidak dikelola oleh manajer profesional dan terlalu banyaknya ‘politisasi’ atau campur tangan pemerintah, mengakibatkan perusahaan tersebut hanya dijadikan ‘sapi perah’ oleh para birokrat. Sehingga sejarah kehadirannya tidak memperlihatkan hasil yang baik dan tidak menggembirakan. Kondisi ini terus berlangsung pada masa orde baru. Lebih bertolak belakang lagi pada saat dikeluarkannya

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 tentang fungsi dari BUMN. Dengan memperhatikan beberapa fungsi tersebut, konsekuensi yang harus ditanggung oleh BUMN sebagai perusahaan publik adalah menonjolkan keberadaannya sebagai *agent of development* dari pada sebagai *business entity*. Terlepas dari itu semua, bahwa keberadaan praktek akuntansi sektor publik di Indonesia belum sesuai dengan harapan masyarakat, hal ini disebabkan kurangnya ketaatan dan kepedulian dalam penerapan sistem akuntansi keuangan yang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, kondisi inipun terjadi juga di instansi pemerintah daerah.

Konsep akuntabilitas di Indonesia memang bukan merupakan hal yang baru. Hampir seluruh instansi dan lembaga-lembaga pemerintah menekankan konsep akuntabilitas ini khususnya dalam menjalankan fungsi administratif pemerintahan. Fenomena ini merupakan imbas dari tuntutan masyarakat yang mulai digemborkan kembali pada awal era reformasi di tahun 1998. Tuntutan masyarakat ini muncul karena pada masa orde baru konsep akuntabilitas tidak mampu diterapkan secara konsisten di setiap lini pemerintahan yang pada akhirnya menjadi salah satu penyebab lemahnya birokrasi dan menjadi pemicu munculnya berbagai penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan keuangan dan administrasi negara di Indonesia. Era reformasi telah memberi harapan baru dalam implementasi akuntabilitas di Indonesia. Apalagi kondisi tersebut didukung oleh banyaknya tuntutan negara-negara pemberi donor dan hibah yang menekan

pemerintah Indonesia untuk membenahi sistem birokrasi agar terwujudnya *good governance*. Dari sekian banyak peraturan dan perundang-undangan yang telah dikeluarkan pemerintah, belum ada yang secara detail menjelaskan tentang sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang dapat dijadikan acuan atau standar dalam pembuatan laporan kinerja maupun pemeriksaan kinerja. Dengan tidak adanya standar yang dijadikan acuan, masyarakat masih kesulitan dalam menilai keberhasilan kinerja pemerintah.

Sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Pengawasan BPKP dapat diidentifikasi tiga permasalahan yang berkaitan dengan penerapan sistem akuntansi keuangan daerah. Permasalahan yang muncul berkaitan dengan peraturan perundangan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 setiap pemerintah daerah diwajibkan untuk menyusun laporan keuangan daerah yang antara lain berbentuk neraca dan laporan aliran kas.

Di Indonesia, sosialisasi konsep akuntabilitas dalam bentuk Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) telah dilakukan kepada 41 Departemen/LPND. Di tingkat unit kerja Eselon I, dilakukan berdasarkan permintaan dari pihak unit kerja yang bersangkutan, oleh karenanya capaian dan cakupannya masih tergolong rendah. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Negara

yang Bersih dan Bebas KKN menguraikan mengenai azas akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara dan pengelolaan pemerintahan. Hal ini mengisyaratkan bahwa untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang responsif, bebas KKN serta berbasis kinerja, kondisi akuntabilitas merupakan sufficient condition atau kondisi yang harus ada. Wujud lain dari implementasi akuntabilitas di Indonesia adalah dengan lahirnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara khususnya di pasal 14 ayat (2) yang menyatakan bahwa instansi pemerintah diwajibkan menyusun rencana kerja dan anggaran yang didasarkan pada prestasi kerja yang akan di capainya. Dengan demikian terdapat hubungan yang erat antara anggaran pemerintah (APBN dan APBD) dengan kinerja yang akan dicapainya berdasarkan perencanaan stratejik.

Namun demikian, implementasi konsep akuntabilitas di Indonesia bukan tanpa hambatan. Beberapa hambatan yang menjadi kendala dalam penerapan konsep akuntabilitas di Indonesia antara lain adalah : rendahnya standar kesejahteraan pegawai sehingga memicu pegawai untuk melakukan penyimpangan guna mencukupi kebutuhannya dengan melanggar azas akuntabilitas, faktor budaya seperti kebiasaan mendahulukan kepentingan keluarga dan kerabat dibanding pelayanan kepada masyarakat, dan lemahnya sistem hukum yang mengakibatkan kurangnya dukungan terhadap faktor punishment jika sewaktu-waktu terjadi penyimpangan khususnya di bidang keuangan dan administrasi.

Semua hambatan tersebut pada dasarnya akan dapat terpecahkan jika pemerintah dan seluruh komponennya memiliki pemahaman yang sama akan pentingnya implementasi akuntabilitas disamping faktor moral individu pelaksana untuk menjalankan pemerintahan secara amanah. Sebagaimana telah kita ketahui bahwa kekayaan negara yang dikelola oleh pemerintah mencakup dana yang cukup besar jumlahnya.

Pertanggungjawaban atas penggunaan dana untuk penyelenggaraan pemerintahan seharusnya didukung dengan suatu pengawasan yang cukup andal guna menjamin pendistribusian dana yang merata pada semua sektor publik sehingga efektivitas dan efisiensi penggunaan dana bisa dipertanggungjawabkan. Hal ini tertuang dalam ketentuan Standar Audit – Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah (SA–SAFP) tahun 1996 oleh BPKP dengan keputusan Kepala BPKP No.Kep-378/K/1996.SA-APFP secara garis besar mengacu pada Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP) yang berlaku di Indonesia. Untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*) diperlukan penerapan sistem pengawasan yang jelas, tepat, dan legitimate agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berlangsung secara efisien, efektif, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas dari KKN. Dengan pengawasan tersebut diharapkan dapat diperoleh masukan bagi pengambil keputusan untuk

mencegah terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam mencapai tujuan organisasi.

Menurut Arifin Sabeni dan Iman Gozali (1997; 67) pengawasan intern merupakan suatu alat dari pemimpin organisasi yang bersangkutan untuk mengawasi apakah kegiatan-kegiatan bawahannya telah sesuai dengan rencana dan kebijakan yang telah ditentukan (Wawan dan Lia; 2009). Keberhasilan sebuah organisasi tidak dapat diukur semata mata dari pespektif keuangan. Surplus atau defisit dalam laporan keuangan tidak dapat menjadi tolak ukur keberhasilan. Karena sifat dasarnya yang tidak mencari profit, keberhasilan sebuah organisasi sektor publik juga harus diukur dari kinerjanya (Mardiasmo, 2004). Instruksi presiden no. 15 tahun 1983 menyebutkan ada dua jenis pengawasan, yaitu pengawasan atasan langsung dan pengawasan fungsional. Pengawasan atasan langsung dimaksud dapat melakukan pengamatan setiap saat yang dilakukan oleh seorang atasan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi bawahan, disertai pemberian petunjuk atau tindakan korektif bila diperlukan. Sedangkan pengawasan fungsional dimaksud pengawasan yang dilakukan oleh suatu aparat/unit organisasi yang dibentuk atau ditugaskan untuk melakukan pengawasan dalam batas-batas lingkungan kewenangan yang ditentukan.

Pengawasan atasan langsung dinilai paling efektif karena jarak antara subjek dan objek pengawasan paling dekat, sehingga dapat dilaksanakan

paling intensif, bila perlu dilakukan setiap hari serta terus menerus (Ihya'ul Ulum MD 2004:82). Namun dalam organisasi pemerintahan masih terdapat kelemahan-kelemahan dari pihak pengawas. Semakin kompleksnya permasalahan yang dihadapi organisasi pemerintah, maka keberadaan lembaga-lembaga tersebut semakin diperlukan, namun apakah dengan jumlah lembaga-lembaga pengawasan yang cukup banyak dan pelaksanaan pengawasan yang belapis-lapis dapat memperoleh hasil yang efektif, oleh karena inilah semakin banyaknya waktu yang harus disediakan hanya untuk melayani aparat pengawasan. Hal-hal seperti ini yang harus dipikirkan dan dicarikan solusinya untuk kepentingan yang lebih luas, apakah dengan melakukan penyederhanaan terhadap lembaga-lembaga pengawasan yang ada ataukah membuat suatu aturan yang jelas dan tegas dengan tetap berpegang teguh pada upaya-upaya peningkatan kinerja pemerintah (Ihya'ul Ulum MD 2004 : 85).

Akuntabilitas keuangan yang kredibel memuat informasi yang akurat/handal dan valid yang menggambarkan kinerja instansi pemerintah, sekaligus sebagai perwujudan pertanggung jawaban pengelolaan dan pengendalian sumber daya yang digunakan untuk pelaksanaan kegiatan pada instansi pemerintah yang bersangkutan. Untuk menghasilkan akuntabilitas instansi yang kredibel perlu didukung oleh aparatur pemerintah yang kompeten, unsur pengawasan dan pelaksanaan audit yang profesional. Hal ini diperlukan agar akuntabilitas

instansi berisi informasi yang tidak mengandung kesalahan yang material dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Permasalahan yang ada disekitar akuntabilitas dan sistem akuntansi keuangan daerah, tidak saja dalam tataran peraturan perundangan yang mengaturnya, namun juga dari mekanisme, metode dan informasi yang perlu diungkapkan dalam Laporan Hasil Evaluasi Nasional terhadap Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Lakip) tahun 2001 dan tahun 2002 yang dilakukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), didapati bahwa tingkat kepatuhan instansi dalam mengimplementasikan Lakip sampai dengan akhir periode Desember 2002 masih rendah.

Bagi para pengawas keuangan Negara, laporan keuangan yang berbasis standar akuntansi memberikan tantangan baru dalam peningkatan aspek pengawasan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah. Tantangan tersebut adalah ketidak mampuan pihak pengawas dalam mengungkap kewajaran penyajian laporan keuangan melalui opini yang diberikannya. Kemampuan pihak pengawas tentunya diharapkan dapat memperbaiki pengelolaan keuangan Negara. Guna mewujudkan program *good governance*, profesionalisme auditor merupakan tonggak utama dalam berkinerja. Bukti merupakan hal yang tidak dapat dipandang sebelah mata dan dianggap remeh dalam sebuah temuan pada setiap pemeriksaan. Tuntutan auditor bukan lagi sebanyak-banyak temuan dan sebanyak-banyak

kerugian yang harus dikembalikan ke kas negara, tetapi profesionalisme sangat diutamakan”. Oleh sebab itu sikap profesionalisme internal auditor sudah menjadi tuntutan jaman, sebab hanya yang bersikap dan berpandangan profesional yang akan memberikan kontribusi yang besar baik bagi organisasi maupun individu (Leny Novianti 2003 : 30).

Pemerintahan yang baik tentunya menyelenggarakan manajemen pembangunan yang bertanggungjawab dan sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, tujuannya untuk menghindari kesalahan alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif dan menjalankan disiplin anggaran, sehingga semangat reformasi pemerintah dan pembangunan serta kemasyarakatan telah mewarnai upaya pendayagunaan aparatur Negara dengan tuntuan mewujudkan admistrasi Negara yang mampu mendukung kelancaran tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dengan menerapkan prinsip *good governance*. Perbaikan kualitas pengawasan dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah diharapkan akan berimplikasi pada minimalnya praktik korupsi sehingga diharapkan *good governance* dapat diwujudkan oleh Pemerintah Indonesia baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti tertarik melakukan penelitian mengenai masalah diatas dengan judul “PENGARUH PENERAPAN

AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK DAN PENGAWASAN, TERHADAP AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH (AKIP)”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, ada beberapa permasalahan yang terjadi dalam penerapan akuntansi sektor publik dan pengawasan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yaitu :

1. Konsep akuntabilitas sektor publik belum mampu diterapkan secara konsisten, hal ini disebabkan kurangnya ketaatan dan kepedulian dalam penerapan sistem akuntansi keuangan daerah yang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
2. Masih terdapat kelemahan dan ketidak mampuan pihak pengawas dalam mengungkap kewajaran penyajian laporan keuangan melalui opini yang diberikannya.
3. Sistim pengawasan yang jelas, tepat, dan legitimate dalam penyelenggaraan pemerintahan, belum dapat berlangsung secara efisien, efektif, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas dari KKN.
4. Masih terdapat kelemahan dalam pengelolaan keuangan daerah, yaitu masih terbatasnya jumlah personel pemerintah daerah yang berlatar belakang pendidikan akuntansi.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah di atas, maka dalam penelitian ini perlu adanya pembatasan masalah agar pengkajian masalah dalam penelitian ini dapat lebih terfokus dan terarah. Karena keterbatasan yang dimiliki peneliti baik dalam hal kemampuan, dana, waktu dan tenaga maka penelitian ini hanya membatasi masalah pada :

1. Penerapan konsep akuntabilitas secara konsisten untuk meminimalisir terjadinya penyimpangan dalam pengelolaan anggaran dan profesionalisme auditor merupakan tonggak utama dalam berkinerja.
2. Penyelenggaraan pemerintahan dapat berlangsung secara efisien, efektif, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas dari KKN apabila penerapan sistem pengawasan jelas, tepat, dan legitimate.

D. Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang masalah, identifikasi masalah, pembatasan masalah diatas maka yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah Penerapan Akuntansi Sektor Publik berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah?
2. Apakah Pengawasan berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah?

3. Apakah Penerapan Akuntansi Sektor Publik dan Pengawasan berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah ?

E. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah untuk menguji dan menganalisis apakah terdapat pengaruh signifikan Penerapan Akuntansi Sektor Publik dan Pengawasan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah ?

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain :

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan menambah pengetahuan peneliti mengenai Penerapan Akuntansi Sektor Publik dan Pengawasan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan dapat menambah wawasan peneliti dalam memecahkan masalah atas fakta yang terjadi selama penelitian, terutama yang berkaitan dengan akuntabilitas kinerja Instansi Pemerintah.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan yang bermanfaat bagi Pemerintah daerah Kota Bekasi.

3. Bagi Pembaca dan Penelitian selanjutnya.

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi untuk penelitian selanjutnya.