# BAB I

# PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang Masalah

Sejalan dengan pesatnya perkembangan zaman dan semakin kompleksnya persoalan yang dihadapi oleh pemerintah, diperlukan suatu sistem tata kelola pemerintahan yang baik *(good governance)* dengan upaya-upaya meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara.

Konsep *Good Governance* sebenarnya telah lama dilaksanakan oleh semua pihak seperti pemerintah, swasta dan masyarakat, namun demikian masih banyak yang belum memahami konsep *Governance*. Secara sederhana, banyak pihak menerjemahkan *governance* sebagai tata pemerintahan. Tata pemerintahan disini bukan hanya dalam pengertian struktur dan manajemen lembaga yang disebut eksekutif, karena pemerintah (*government*) hanyalah salah satu dari tiga aktor besar yang membentuk lembaga yang disebut *governance*. Dua aktor lain adalah sektor swasta ( *private sector* ) dan masyarakat sipil. Karenanya memahami *governance* adalah memahami bagaimana integrasi peran antara pemerintah (birokrasi), sektor swasta dan masyarakat sipil dalam suatu aturan main yang disepakati bersama, menurut *United National Development Program* (UNDP,1997)

Merujuk pada pengertian tersebut pemerintah selaku lembaga eksekutif harus mampu menciptakan lingkungan ekonomi, politik, sosial budaya, hukum

dan keamanan yang kondusif. Sektor swasta berperan aktif dalam menumbuhkan kegiatan perekonomian yang akan memperluas lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan, sedangkan masyarakat sipil harus mampu berinteraksi secara aktif dengan berbagai macam aktifitas perekonomian, sosial dan politik termasuk bagaimana melakukan kontrol terhadap jalannya aktifitas-aktifitas tersebut.

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Dalam rangka hubungannya dengan akuntabilitas, *Govermental Accounting Standart Board* (GASB) dalam konsep statement no.1 Tentang Objectives of Financial Reporting menjelaskan bahwa akuntabilitas merupakan dasar dari pelaporan keuangan di pemerintahan. Perlu diperhatikan pula adanya mekanisme untuk mengatur akuntabilitas pada setiap instansi pemerintah dan memperkuat peran dan kapasitas parlemen, serta tersedianya akses yang sama berupa pemberian informasi keuangan kepada masyarakat luas sehingga memungkinkan bagi mereka untuk menilai pertanggungjawaban pemerintah atas semua aktifitas yang dilakukan, bukan hanya aktifitas finansial saja.

Penetapan UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999 oleh pemerintah, mengenai Pemerintah Daerah dan Pertimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, berimplikasi pada tuntutan otonomi yang lebih luas dan akuntabilitas publik yang nyata yang harus diberikan kepada pemerintah daerah (Nordiawan, 2006:9). Selanjutnya, UU ini diganti dan disempurnakan dengan UU No 32 Tahun 2004 dan UU No 33 Tahun 2004.

Kedua undang-undang tersebut telah merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD). UU No 33/2004, pasal 72 dan Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005, pasal 36 menyatakan bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), bisa Badan, Dinas, Kantor dan unit lainnya, harus menyusun Rencana Kerja dan Anggaran SKPD yang kemudian disebut RKA SKPD. Realisasi APBD, RKA SKPD merupakan basis bagi manajer pimpinan SKPD dalam menjalankan tanggung jawab kinerjanya.

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merupakan instrumen manajemen pembangunan daerah yang dipimpin oleh seorang kepala SKPD. Aspek-aspek dalam manajemen pembangunan daerah terwadahi dalam satu atau beberapa SKPD. Penyusunan kebijakan dan koordinasi diwadahi dalam sekretariat, pengawasan diwadahi dalam bentuk inspektorat, perencanaan diwadahi dalam bentuk badan, unsur pendukung dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik diwadahi dalam lembaga teknis daerah, sedangkan aspek pelaksana urusan daerah diwadahi dalam dinas daerah. Kinerja SKPD menentukan kinerja pada tiap aspek manajemen pembangunan daerah, yang pada gilirannya, menentukan kinerja daerah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah.

Dalam rangka menjalankan tanggung jawab kinerjanya, lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintahan daerah. Anggaran

diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat.

Dalam hal ini, akuntabilitas yang dimaksud ialah mengacu pada luasnya tujuan anggaran tersebut yang dinyatakan secara spesifik, jelas, dan dimengerti oleh siapa saja yang bertanggungjawab untuk menemukannya. Secara ambigu dinyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran dapat mengarahkan kepada kebingungan, ketegangan dan ketidakpuasan karyawan. Manajemen tingkat atas dapat meningkatkan kepuasan kerja, menurunkan ketegangan kerja, dan memperbaiki anggaran yang dihubungkan dengan sikap, kinerja anggaran, dan efisiensi biaya.

Kejelasan sasaran anggaran menggambarkan seberapa luasnya sasaran anggaran yang dinyatakan secara jelas dan spesifik dan dimengerti oleh pihak yang bertanggung jawab terhadap pencapaiannya Kenis (1979) dalam Suyanto (2011: 2).

Kejelasan sasaran anggaran dimaksud adalah berkenaan dengan luasnya sasaran anggaran yang dinyatakan secara jelas, spesifik, dan dipahami oleh orang yang bertanggung jawab terhadap pencapaian sasaran anggaran. Kejelasan sasaran akan meningkatkan prestasi, karena jelas apa yang harus dilaksanakan untuk mencapai sasaran anggaran. Begitu juga sasaran yang spesifik akan menghasilkan prestasi yang lebih tinggi dari pada sasaran yang samar-samar. Kepala SKPD selaku pengguna akhir anggaran dituntut untuk menggunakan anggaran sebijak mungkin yang telah ditetapkan dalam DPA-SKPD. Apakah sasaran yang jelas dan

dinyatakan dengan spesifik akan meningkatkan pertanggung jawaban dalam hal keuangan. Hal tersebut membuat penulis tertarik untuk mengangkat masalah kejelasan anggaran.

Namun pada kondisi yang sebenarnya, penyelenggaraan akuntabilitas pemerintah tidak dapat diketahui tanpa pemerintah memberitahukan kepada rakyat tentang informasi sehubungan dengan pengumpulan sumber daya dan sumber dana masyarakat beserta penggunaannya. Hopwood dan Tomkins (1984) dan Edwood (1993), Mahmudi, (2005;10), dan Syahrudin Rasul (2003), mengemukakan salah satu akuntabilitas publik adalah akuntabilitas financial (keuangan) dimana mengharuskan lembaga- lembaga publik untuk membuat laporan keuangan untuk menggambarkan kinerja financial organisasi kepada pihak luar. Akuntabilitas melalui anggaran meliputi penyusunan anggaran sampai dengan pelaporan anggaran. Laporan keuangan merupakan komponen penting untuk menciptakan akuntabilitas sektor publik dan merupakan salah satu alat ukur kinerja finansial pemerintah daerah (Indrawati Yuhertiana, 2007). Akuntabilitas keuangan mengharuskan pemerintah daerah menyusun laporan keuangan atas pelaksanaan keuangan daerah.

Menyadari bahwa penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah bukanlah hal yang mudah, hal ini membutuhkan perhatian yang serius dari setiap SKPD khususnya pejabat pengelola keuangan. Dipandang perlu untuk menerapkan transparansi dan akuntabilitas tentang penyusunan laporan pertanggung jawaban APBD (sumber waspada.co.id, 23 oktober 2013).

Adapun peneliti sebelumnya yang meneliti mengenai akuntabilitas keuangan dilakukan oleh Elvira Zeyn (2011) menyimpulkan bahwa penerapan tata kelola pemerintahan yang baik dan penerapan standar akuntansi pemerintah dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap akuntabilitas keuangan.

Alasan peneliti mengangkat variabel diatas untuk diteliti adalah berkaitan dengan laporan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam auditnya atas laporan keuangan kota Medan T.A 2011 dan 2012 yang memberikan Opini Wajar Tanpa Pengecualian dan belum adanya penelitian sejenis yang dilakukan di pemerintah kota Medan. Sehingga penulis ingin membuktikan apakah kinerja SKPD kota Medan sudah berjalan dengan sebagaimana mestinya.

Fenomena diatas menunjukkan bahwa pentingnya akuntabilitas keuangan sebagai pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk menggunakan dana publik, secara ekonomis, efektif, dan efisien tanpa ada keborosan dan pembocoran dana serta korupsi.

Maka dari itu, berdasarkan uraian di atas, penulis memutuskan untuk melakukan penelitian dengan judul " **Pengaruh Penerapan *Good Governance* dan Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Akuntabilitas Keuangan Instansi Pemerintah** (Studi kasus Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Medan) "

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis dalam penelitian ini mengidentifikasikan masalah sebagai berikut :

1. Apakah *Good Governance* sudah diterapkan pada SKPD Kota Medan
2. Apakah Penerapan *Good Governance* berpengaruh terhadap Akuntabilitas Keuangan pada SKPD Kota Medan
3. Apakah Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas Keuangan di SKPD Kota Medan
4. Apakah Penerapan *Good Governance* dan Tujuan Anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas Keuangan pada SKPD Kota Medan

## 1.3 Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah mutlak dilakukan dalam setiap penelitian, agar penelitian lebih terarah. Untuk lebih memudahkan penulisan dalam menyelesaikan permasalahan yang ada dalam penelitian ini, maka penulis membatasi masalah dalam penelitian pada :

Pengaruh *Good Governance* dan Kejelasan sasaran anggaran terhadap Akuntabilitas Keuangan Instansi Pemerintah (Studi kasus Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Medan)

## 1.4 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah :

1. Apakah Penerapan *Good Governance* berpengaruh terhadap Akuntabilitas Keuangan pada SKPD Kota Medan
2. Apakah Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas Keuangan di SKPD Kota Medan

3. Apakah Penerapan *Good Governance* dan Tujuan Anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas Keuangan pada SKPD Kota Medan

## 1.5 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui

1. Untuk mengetahui pengaruh pelaksanaan *Good Governance* terhadap Akuntabilitas Keuangan pada SKPD Kota Medan
2. Untuk mengetahui pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Akuntabilitas Keuangan pada SKPD Kota Medan
3. Untuk mengetahui pengaruh pelaksanaan *Good governance* dan Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Akuntabilitas Keuangan pada SKPD Kota Medan

## 1.6 Manfaat Penelitian

1. Bagi peneliti, penelitian ini untuk menambah wawasan tentang Pengaruh Penerapan *Good Governance* dan Sasaran Anggaran terhadap Akuntabilitas Keuangan Instansi Pemerintah.
2. Bagi pemerintah, Dapat memberikan masukan kepada pemerintah mengenai Pengaruh *Good Governance* dan Kejelasan sasaran anggaran terhadap Akuntabilitas Keuangan Instansi Pemerintah
3. Bagi calon peneliti, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu referensi dalam penelitian selanjutnya yang sejenis.