

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Akuntansi sektor publik Dalam waktu yang relatif singkat telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Saat ini terdapat perhatian yang lebih besar terhadap praktik akuntansi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, perusahaan milik Negara/daerah, dan berbagai organisasi publik lainnya dibandingkan dengan pada masa-masa sebelumnya. Terdapat tuntutan yang lebih besar dari masyarakat untuk dilakukan transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga sektor publik.

Penilaian kelayakan praktik manajemen pemerintahan itu sendiri, sudah mulai ada perhatian yang lebih besar, yang mencakup perlunya dilakukan perbaikan sistem akuntansi manajemen, sistem akuntansi keuangan, perencanaan keuangan dan pembangunan, sistem pengawasan dan pemeriksaan, serta berbagai implikasi finansial atas kebijakan-kebijakan yang dilakukan pemerintah. Jika diamati secara lebih mendalam, akuntansi sektor publik memiliki peranan yang vital dan menjadi subyek untuk didiskusikan baik oleh kalangan akademisi maupun praktisi sektor publik.

Organisasi sektor publik saat ini tengah menghadapi tekanan untuk lebih efisien, memperhitungkan biaya ekonomi dan biaya sosial, serta

dampak negatif atas aktivitas yang dilakukan. Berbagai tuntutan tersebut menyebabkan akuntansi dapat dengan cepat diterima dan diakui sebagai ilmu yang dibutuhkan untuk mengelola urusan-urusan publik. Akuntansi sektor publik pada awalnya merupakan aktivitas yang terspesialisasi dari suatu profesi yang relatif kecil. Namun demikian, saat ini akuntansi sektor publik sedang mengalami proses untuk menjadi disiplin ilmu yang lebih dibutuhkan dan substansial keberadaannya. Pemerintah merupakan organisasi sektor publik terbesar yang bertanggungjawab untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menjunjung tinggi keinginan rakyat, melaksanakan pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan sosial, menjalankan aspek-aspek fungsional dari pemerintahan secara efisien dan efektif sehingga bisa terwujud *good governance* dengan sebenarnya, (Mahsun, 2012: 20).

Good Governance akan tercapai jika lembaga pengawas dan pemeriksa berfungsi secara baik. Apabila lembaga pengawas dan pemeriksa telah tertata dengan baik, maka yang perlu dilakukan adalah memperbaiki teknik pengawasan dan pemeriksaan. Salah satunya adalah dengan memperkuat pelaksanaan audit kinerja (*value for money* atau *performance audit*). Sebagaimana diatur dalam Standar Audit Pemerintahan (SAP) tahun 1995, *value for money audit* atau audit kinerja adalah pengauditan yang dilakukan untuk memeriksa tingkat ekonomi, efisien, dan efektivitas pelaksanaan suatu program atau kegiatan dan unit kerja tertentu.

Tujuan memperkuat pelaksanaan *value for money* tersebut adalah dalam rangka meningkatkan akuntabilitas sektor publik. Hal tersebut penting untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi karena nantinya DPR/DPRD, menteri-menteri dan lembaga-lembaga pemerintahan, baik pusat maupun di daerah, harus memberikan pertanggungjawaban publik kepada masyarakat. Indikasi keberhasilan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadaan tersebut hanya akan tercapai apabila lembaga sektor publik dikelola dengan memperhatikan *value for money*.

Value for money Dalam konteks otonomi daerah, merupakan jembatan untuk menghantarkan pemerintah daerah mencapai *good governance*. *Value for money* tersebut harus dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik yang mendasarkan konsep *value for money*, maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang baik. Hal tersebut dapat tercapai apabila pemerintah daerah memiliki sistem akuntansi yang baik, (Mardiamo, 2002: 29).

Tujuan utama *value for money* adalah menjamin dilakukannya pertanggungjawaban publik oleh lembaga-lembaga pemerintah kepada

masyarakat, yang sering disebut dengan akuntabilitas publik. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu bentuk pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

Tuntutan dilaksanakannya akuntabilitas publik mengharuskan pemerintah daerah untuk memperbaiki sistem pencatatan dan pelaporan. Pemerintah daerah dituntut untuk tidak sekedar melakukan *vertical reporting*, yaitu pelaporan kepada pemerintah atasan (termasuk pemerintah pusat), akan tetapi juga melakukan horizontal reporting, yaitu pelaporan kinerja pemerintah daerah kepada DPRD dan masyarakat luas sebagai bentuk *horizontal accountability*. Salah satu tujuan reformasi pengelolaan keuangan daerah adalah mengubah pola pertanggung jawaban horizontal.

Dikeluarkannya UU No 22 dan 25 tahun 1999 telah melahirkan paradigma baru dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah, paradigma baru tersebut berupa tuntutan dilakukannya pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik. Untuk itu pemerintah daerah dituntut untuk dapat membuat laporan keuangan dan menyampaikan informasi keuangan tersebut secara transparan kepada publik. Laporan keuangan tersebut hendaknya mudah diperoleh oleh masyarakat dengan biaya murah, (Mardiamo, 2002: 32).

Akuntabilitas berhubungan terutama dengan mekanisme supervisi pelaporan, dan pertanggungjawaban kepada otoritas yang lebih tinggi dalam sebuah rantai komando formal. Pada era desentralisasi dan otonomi daerah, para manajer publik diharapkan bisa melakukan transformasi dari sebuah peran ketaatan pasif menjadi seorang yang berpartisipasi aktif dalam penyusunan standar akuntabilitas yang sesuai dengan keinginan dan harapan publik. Oleh karena itu, makna akuntabilitas menjadi lebih luas dari sekedar proses formal dan saluran untuk pelaporan kepada otoritas yang lebih tinggi.

Akuntabilitas harus merujuk kepada sebuah spektrum yang luas dengan standar kinerja yang bertumpu pada harapan publik sehingga dapat digunakan untuk menilai kinerja, responsivitas, dan juga moralitas dari para pengemban amanah publik. Konsepsi akuntabilitas dalam arti luas ini menyadarkan kita bahwa pejabat pemerintah tidak hanya bertanggung jawab kepada otoritas yang lebih tinggi dalam rantai komando institusional, tetapi juga bertanggungjawab kepada masyarakat umum, lembaga swadaya masyarakat, media masa, dan banyak stakeholder lain. Jadi, penerapan akuntabilitas ini, disamping berhubungan dengan penggunaan kebijakan administratif yang sehat dan legal, juga harus bisa meningkatkan kepercayaan masyarakat atas bentuk akuntabilitas formal yang ditetapkan, (Mahsun, 2012: 170).

Sehubungan dengan kebijakan pengelolaan keuangan daerah, Dinas Kesehatan Kabupaten Gorontalo belum sepenuhnya menerapkan

value for money, hal ini disebabkan karena belum sepenuhnya ekonomis, efisien, dan efektif dalam menggunakan sumber daya dan mengelola keuangannya. Sedangkan *value for money* merupakan salah satu cara yang dapat dipertimbangkan untuk penilaian kinerja mulai dari tahap perencanaan anggaran sampai pada tahap pelaksanaan anggaran. Oleh karena itu, Dinas Kesehatan Kabupaten Gorontalo merupakan salah satu instansi pemerintah daerah yang masih tergolong rendah dalam penerapan dimensi *value for money* untuk meningkatkan akuntabilitas publik.

Rendahnya penerapan dimensi *value for money* dalam meningkatkan akuntabilitas publik dapat dibuktikan dengan adanya Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang dituangkan dalam perbandingan antara hasil realisasi pencapaian indikator kinerja dan target indikator kinerja yang tidak tercapai selama tahun 2012. Tidak tercapainya hasil realisasi pencapaian indikator kinerja dari target indikator kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Gorontalo dapat dilihat pada tabel 1 dibawah ini:

Tabel 1: laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah 2012

No	Indikator Sasaran	Target	Realisasi	Capaian Kinerja
1	jumlah puskesmas yang dibangun	3	1	33,33%
2	jumlah poskesdes yang dibangun	2	0	0%
3	cakupan desa sehat/desa siaga aktif	80%	34%	42,5%
4	cakupan penggunaan air bersih	80%	30%	38,4%
5	cakupan mutu posyandu purnama dan mandiri	50%	6,8%	12%
6	Cakupan penduduk miskin yang mendapat pelayanan kesehatan dipuskesmas	100%	65%	65%
7	Jumlah apotek yang terigistrasi	17	9	52,94%
8	Jumlah toko obat yang teregistrasi	6	4	66,67%
9	Cakupan Desa/Kel UCI (<i>Universal Child Immunization</i>)	100%	63%	63%
10	Cakupan pelayanan neonatus resiko tinggi	100%	43,52%	43,52%
11	cakupan pertolongan persalinan nakes	90	60%	72
12	jumlah kendraan roda dua yg diadakan	25 unit	10	40
13	cakupan penggunaan jamban keluarga	80%	40%	58,82%
14	Cakupan desa/kelurahan yang mengalami KLB ditangani <24 jam	100%	72%	72%

Sumber: LAKIP Dinas Kesehatan Kabupaten Gorontalo, 2012

Berdasarkan tabel 1 diatas dapat disimpulkan bahwa Dinas Kesehatan Kabupaten Gorontalo belum menerapkan dimensi *value for money* sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap sumber daya yang dipercayakan publik. Hal ini dikarenakan Dinas Kesehatan tidak berhasil mencapai sasaran/target yang telah ditetapkan selama tahun 2012. Lebih lanjut Renyowijoyo (2008: 22) Dalam Mahmud 2012, menjelaskan bahwa bukti dari rendahnya penerapan dimensi *value for money* untuk meningkatkan akuntabilitas publik dapat dilihat dari tidak tercapainya bobot persentase realisasi indikator kinerja berdasarkan bobot presentase

target indikator kinerja yang telah ditetapkan sebelumnya oleh organisasi sektor publik selama tahun berjalan (capaian bobot persentase realisasi indikator kinerja lebih rendah dari capaian persentase sasaran/target indikator kinerja).

Peneliti sebelumnya, Annisa (2011) yang melakukan penelitian di Makassar, hasilnya menunjukkan untuk tingkat ekonomi dan efisiensi Dinas Kesehatan Kota Makassar mampu mencapai hasil yang cukup baik. Namun, untuk tingkat efektivitasnya masih kurang, karena didasari tingkat kepuasan masyarakat yang belum maksimal. Mahmud (2012) hasil penelitiannya di Kabupaten Bone Bolango menunjukkan adanya pengaruh penerapan dimensi *value for money* yang terdiri dari dimensi ekonomis, efisien, dan efektivitas berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas publik. Penelitian Suwardi (2010) tentang pengaruh penerapan *value for money* terhadap peningkatan akuntabilitas publik, hasil penelitian ini membuktikan bahwa terdapat pengaruh penerapan *value for money* terhadap peningkatan akuntabilitas publik di perusahaan daerah air minum (PDAM) Kota Bandung.

Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti berkeinginan untuk meneliti tentang “Pengaruh Penerapan Dimensi *Value For Money* Terhadap Peningkatan Akuntabilitas Publik Pada Dinas Kesehatan Kabupaten Gorontalo”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, yang menjadi identifikasi masalah yaitu, sebagai berikut:

1. Belum adanya penerapan yang maksimal tentang *value for money*.
2. Masih rendahnya penerapan dimensi *value for money* untuk meningkatkan akuntabilitas publik.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka yang menjadi rumusan masalah yaitu:

1. Seberapa besar penerapan dimensi *value for money* secara simultan berpengaruh terhadap peningkatan akuntabilitas publik pada Dinas Kesehatan Kabupaten Gorontalo ?
2. Seberapa besar penerapan dimensi *value for money* secara parsial berpengaruh terhadap peningkatan akuntabilitas publik pada Dinas Kesehatan Kabupaten Gorontalo ?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, yang menjadi tujuan penelitian yaitu:

1. Mengetahui besarnya penerapan dimensi *value for money* secara simultan berpengaruh terhadap peningkatan akuntabilitas publik pada Dinas Kesehatan Kabupaten Gorontalo.

2. Mengetahui besarnya penerapan dimensi *value for money* secara parsial berpengaruh terhadap peningkatan akuntabilitas publik pada Dinas Kesehatan Kabupaten Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dan mendorong dilakukannya penelitian-penelitian akuntansi sektor publik, khususnya dalam hal penerapan dimensi *value for money* dan pengaruhnya terhadap akuntabilitas publik. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan literatur akuntansi sektor publik, khususnya dalam penerapan dimensi *value for money* dan pengaruhnya terhadap akuntabilitas publik.

2. Manfaat praktis

Bagi praktik pada pemerintah daerah, di harapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam proses penerapan dimensi *value for money* yang memiliki tiga dimensi utama yaitu ekonomis, efisiensi, dan efektivitas dalam rangka meningkatkan akuntabilitas publik.