

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi, desentralisasi itu sendiri sebenarnya mengandung dua pengertian, yaitu desentralisasi pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang tertentu kepada daerah oleh pemerintah pusat; desentralisasi dapat pula berarti penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonomi yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah (Syafrudin, 2006:17).

Krisis multi dimensional yang tengah melanda bangsa Indonesia telah menyadarkan kepada kita semua akan pentingnya menggagas kembali konsep otonomi daerah dalam arti yang sebenarnya. Gagasan penataan kembali sistem otonomi daerah bertolak dari pemikiran untuk menjamin terjadinya efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas, dan demokratisasi nilai-nilai kerakyatan dalam praktik penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, Daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat.

Pemerintah berperan penting untuk kepentingan publik, karena orientasinya pada kepentingan publik maka organisasi ini biasanya tidak berorientasi pada laba sebagai tujuan akhirnya. Untuk mengetahui keberhasilan/kegagalan suatu organisasi, maka setiap kegiatan organisasi publik harus dapat diukur dan dinyatakan keterkaitannya dengan pencapaian arah organisasi dimasa yang akan datang yang dinyatakan dalam visi dan misi organisasi. Pengukuran tersebut tidak semata-mata kepada *input* (masukan), tetapi lebih ditekankan kepada keluaran, atau manfaat program tersebut (Mardiasmo,2009:4).

*Government* (pemerintah daerah/lokal) dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik, harus pula diiringi dengan prinsip *good governance*. *Good governance* merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan dalam menyediakan barang dan jasa publik (*public good and services*). Prinsip-prinsip *good governance* antara lain adalah prinsip efektifitas (*effectiveness*), keadilan (*equity*), partisipasi (*participation*), akuntabilitas (*accountability*), dan transparansi (*transparency*)(Basri, 2007:46).

Dalam pelaksanaan, Pemerintah Daerah dituntut mampu menciptakan sistem manajemen yang mampu mendukung operasionalisasi pembangunan daerah. Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah.

Terselenggaranya *good government governance* (kepemerintahan yang baik) merupakan persyaratan bagi setiap pemerintah untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. *Good governance* adalah tata kelola organisasi secara baik dengan prinsip-prinsip keterbukaan, keadilan dan dapat dipertanggungjawabkan, oleh karena itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih bertanggungjawab serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (Halim, 2007: 81).

Akuntabilitas merupakan salah satu prinsip dari *good government*, Akuntabilitas publik adalah kewajiban pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo, 2002: 20).

Akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk ini, perumusan kebijakan, bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik.

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan sektor publik di Indonesia dewasa ini adalah menguatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun daerah (Stanbury dalam Mardiasmo, 2003). Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Stanbury dalam Mardiasmo, 2003).

Salah satu alat untuk memfasilitasi terciptanya transparansi dan akuntabilitas publik adalah melalui penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang komprehensif. Dalam era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diharapkan dapat menyajikan laporan keuangan yang terdiri atas Laporan Perhitungan APBD (Laporan Realisasi Anggaran), Nota Perhitungan APBD, Laporan Aliran Kas, dan Neraca. Laporan keuangan tersebut merupakan komponen penting untuk menciptakan akuntabilitas sektor publik dan merupakan salah satu alat ukur kinerja finansial pemerintah daerah. Bagi pihak eksternal, Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang berisi informasi keuangan daerah akan digunakan sebagai dasar pertimbangan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik. Sedangkan bagi pihak intern pemerintah daerah, laporan keuangan tersebut dapat digunakan sebagai alat untuk penilaian kinerja.

Pada dasarnya, akuntabilitas adalah pemberian informasi dan pengungkapan (*disclosure*) atas aktivitas dan kinerja financial kepada pihak-pihak yang berkepentingan (Schiavo-Campo and Tomasi, 1999). Pemerintah, baik pusat

maupun daerah harus dapat menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak baik publik yaitu hak untuk tahu, hak untuk diberi informasi, dan hak untuk didengar aspirasinya (Stanbury dalam Mardiasmo, 2003).

Pada perubahan orde baru ke era reformasi menurut pelaksanaan akuntabilitas publik dalam melaksanakan setiap aktivitas kemasyarakatan dan pemerintahan terdapat dalam asumsi UU No 17/2003 membawa akuntabilitas hasil sebagai notasi yang dipertanggungjawabkan. Indikator hasil seperti ekonomi, efisiensi, dan efektivitas harus dapat direfleksikan dalam laporan pertanggungjawaban pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Indra Bastian, 2006:74).

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 konsep *value for money*.

Penyelenggaraan kegiatan pada suatu instansi pemerintah mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban harus dilaksanakan secara tertib, terkendali, serta efisien dan efektif. Untuk mewujudkannya dibutuhkan suatu sistem yang dapat dibutuhkan suatu sistem yang dapat memberi keyakinan memadai bahwa penyelenggaraan kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana dan dapat mencapai tujuan. Sistem inilah yang dikenal sebagai Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Dalam

Peraturan Pemerintah nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern dijelaskan bahwa SPIP adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Berkaitan dengan hal ini, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh.

Setiap pemerintah kabupaten/kota tentunya memiliki tujuan serta sasaran tertentu untuk pembangunan daerah, begitupun dengan pemerintah Kabupaten Gorontalo yang menetapkan visi, misi untuk mencapai pembangunan daerah yang lebih baik dimana sasarannya mengarah kepada Gorontalo sehat, cerdas, kreatif, dan berwawasan lingkungan, menuju masyarakat yang sejahtera. Untuk mencapai hal tersebut maka pemerintah menjadikan Laporan Akuntabilitas Publik (LAKIP) sebagai tolok ukur keberhasilan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Akuntabilitas akan mendorong setiap aparat pemerintah daerah untuk melaksanakan setiap tugasnya dengan cara yang terbaik bagi keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan didaerahnya. Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik atau masyarakat adalah suatu ukuran yang menunjuk pada seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai atau norma eksternal yang ada di masyarakat atau yang dimiliki *stake holder*.

Laporan Akuntabilitas Kinerja Aparatur Pemerintah Kabupaten Gorontalo masih terbilang lemah ini terbukti berdasarkan penilaian dari Kemen PAN & RB Tahun 2015, Laporan Akuntabilitas Kinerja Aparatur Pemerintah Kabupaten

Gorontalo hanya mendapat predikat cukup baik “CC” dengan nilai 55.15. Kabupaten Gorontalo berada pada urutan 326 dari 438 kabupaten/kota. Dimana hasil pencapaian yang telah dilaksanakan oleh Kabupaten Gorontalo jika dibandingkan dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2015 sebagai berikut:

No	Komponen	Peraturan Pemerintah (Bobot)	Kabupaten Gorontalo (bobot)
1	Perencanaan kinerja	30%	35%
2	Pengukuran kinerja	25%	20%
3	Pelaporan kinerja	15%	15%
4	Evaluasi internal	10%	10%
5	Capaian kinerja	20%	20%
<b>Total</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>

sumber : [menpan.go.id](http://menpan.go.id)

Dengan melihat tabel diatas dalam melaksanakan kegiatannya pemerintah kabupaten Cukup (Memadai), Akuntabilitas kinerjanya cukup baik, taat kebijakan, memiliki sistem yang dapat digunakan untuk memproduksi informasi kinerja untuk pertanggung jawaban, namun perlu banyak perbaikan yang mendasar.

Jika dilihat dari laporan APBD Kabupaten Gorontalo sesuai dengan lakip anggaran tahun 2014-2015 realisasinya berbanding terbalik. Dimana perencanaannya lebih optimal sebaliknya programnya tidak mencapai target yang telah ditentukan. Hal ini terjadi diindikasikan karena kurangnya pengawasan dari DPRD itu sendiri mengingat bahwa DPRD memiliki 3 fungsi utama dan salah satunya adalah mengadakan pengawasan terhadap anggaran keuangan daerah. Sehingga kesadaran bahwa anggaran daerah sebagai amanat rakyat menjadi sangat

penting bagi terwujudnya akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan keuangan daerah, maka penggunaan anggaran daerah tersebut harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya agar tidak terjadi penggunaan dana, Oleh sebab itu berpedoman pada konsep *value for money*, maka dapat diketahui tingkat ekonomis, efisiensi, efektivitas dan *outcome* dari pelaksanaan program dan kegiatan yang tertuang dalam APBD.

Sebagai instrumen kebijakan, APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan APBD hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan program dan aktivitas yang menjadi preferensi daerah yang bersangkutan. Untuk memperlancar pelaksanaan program dan aktivitas yang telah direncanakan dan mempermudah pengendalian, pemerintah daerah dapat membentuk pusat-pusat pertanggungjawaban sebagai unit pelaksana.

Untuk memastikan bahwa pengelolaan dana publik khususnya di Kabupaten Gorontalo telah dilakukan sebagaimana mestinya (sesuai konsep *value for money*), perlu dilakukan evaluasi terhadap hasil kerja pemerintah daerah. Evaluasi dapat dilakukan oleh pihak internal yang dapat dilakukan oleh internal

auditor maupun oleh eksternal auditor, misalnya auditor independen. Untuk menciptakan transparansi dan akuntabilitas publik, pemerintah daerah perlu membuat Laporan Keuangan yang disampaikan kepada publik. Pengawasan dari semua lapisan masyarakat dan khususnya dari DPRD mutlak diperlukan agar otonomi yang diberikan kepada daerah tidak “kebablasan” dan dapat mencapai tujuannya dalam pengertian bahwa dalam penyusunan perencanaan kerja harus mengacu pada rencana strategis yang telah ditetapkan bersama DPRD tentang rencana strategis 5 (lima) tahun kedepan untuk mengetahui keberhasilan dan kegagalan serta proses pelaksanaannya benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan bukan hanya kepada DPRD, akan tetapi kepada masyarakat yang selama ini terkesan hanya dilibatkan dalam penyusunan perencanaan melalui musyawarah perencanaan pembangunan mulai dari tingkat desa dan kecamatan.

Dari fenomena tersebut dapat disimpulkan bahwa kinerja akuntabilitas pemerintah Kabupaten Gorontalo masih banyak yang perlu dibenahi khususnya dalam pelaksanaan penyusunan program kegiatan pemerintah yang harus tetap mengacu sepenuhnya kepada rencana strategis sehingga kedepan Laporan Akuntabilitas Kinerja Aparatur Pemerintah (LAKIP) Kabupaten Gorontalo bisa lebih baik lagi.

Ada beberapa hal yang dapat mempengaruhi akuntabilitas publik. Seperti yang diteliti oleh Dolly ramon (2010) yang melakukan penelitian di Inspektorat Kota Se Provinsi Sumatra Barat tentang Pengaruh sistem Pengendalian Intern Terhadap Akuntabilitas Keuangan, yang melakukan penelitian di Inspektorat Kota

Se Provinsi Sumatra Barat menyimpulkan bahwa Sistem Pengendalian Intern berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas keuangan di Inspektorat Kota Se Provinsi Sumatra Barat.

Untuk Isviana (2013) melakukan penelitian tentang Pengaruh Pengendalian Intern Dan Audit Kinerja Terhadap Akuntabilitas Publik Pada Pemerintah Kota Bandung, menyimpulkan bahwa pengendalian intern pada pemerintah Kota Bandung secara umum berada dalam kategori cukup. Dan Giani, (2007) melakukan penelitian tentang Pengaruh *Value For Money* Terhadap Akuntabilitas Publik Pada Perusahaan Daerah Air Minum (Pdam) Kota Bandung” menyimpulkan bahwa akuntabilitas memiliki korelasi kuat yang berjumlah 80% dan memiliki determinasi yang mencapai 64,2%. Jika nilai untuk uang dan akuntabilitas publik memiliki koneksi yang dapat diandalkan.

Berdasarkan penjelasan diatas dan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, maka peneliti tertarik melakukan penelitian tentang **“Pengaruh *Value For Money* dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah terhadap Akuntabilitas Publik”**. Dimana yang membedakan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu hubungan antar variabel, penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Mahmud (2013) meneliti tentang pengaruh *value for money* terhadap akuntabilitas publik. Dan pada penelitian ini penulis meneliti tentang pengaruh *value for money* dan sistem pengendalian intern pemerintah terhadap akuntabilitas publik. Dan mengambil lokasi penelitian di DPPKAD Kabupaten Gorontalo sebagai badan yang mengelola aset daerah dan melaporkan hasilnya kepada pihak yang berkepentingan. Selain itu penelitian ini juga bertujuan untuk

menguji pengaruh *value for money* dan sistem pengendalian intern terhadap akuntabilitas publik pada pemerintah Kabupaten Gorontalo.

Adapun penelitian ini harus dilakukan dalam pemerintah Kabupaten Gorontalo, guna mengetahui sejauh mana pemerintah menerapkan *value for money* dan sistem pengendalian intern terhadap akuntabilitas publik. Selain itu dengan melakukan penelitian ini maka dengan mudah pemerintah dapat mengetahui mana yang merupakan tingkat terendah dalam melaksanakan *value for money* dan sistem pengendalian intern pada kegiatan atau program baik yang sedang dijalankan atau yang telah dilaksanakan. Dengan begitu pemerintah dapat mengoreksi kembali bagian terendah dalam penerapan *value for money* dan sistem pengendalian intern terhadap akuntabilitas publik.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian diatas maka beberapa permasalahan dapat diidentifikasi dalam, diantara sebagai berikut:

1. Kurangnya perhatian terhadap penerapan konsep *value for money* sehingga tidak dijadikan pertimbangan dalam penyusunan anggaran.
2. Penyusunan Rencana Kerja (Renja) Satuan Kerja Perangkat Daerah kurang mengacu pada Rencana Strategis Daerah.
3. Akuntabilitas kinerjanya cukup baik, taat kebijakan, memiliki sistem yang dapat digunakan untuk memproduksi informasi kinerja untuk pertanggung jawaban, namun perlu banyak perbaikan yang mendasar.

### 1.3 Rumusan Masalah

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

1. Apakah *Value For Money* berpengaruh terhadap peningkatan akuntabilitas publik pada Pemerintah Kabupaten Gorontalo?
2. Apakah Sistem Pengendalian Intern Pemerintah berpengaruh terhadap peningkatan akuntabilitas publik pada Pemerintah Kabupaten Gorontalo?
3. Apakah *Value For Money* dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah secara bersamaan berpengaruh terhadap peningkatan akuntabilitas publik Pemerintah Kabupaten Gorontalo?

### 1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah *Value For Money* berpengaruh terhadap peningkatan akuntabilitas publik pada Pemerintah Kabupaten Gorontalo?
2. Untuk mengetahui apakah Sistem Pengendalian Intern Pemerintah berpengaruh terhadap peningkatan akuntabilitas publik pada Pemerintah Kabupaten Gorontalo?
3. Untuk mengetahui apakah *Value For Money* dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah secara bersama-sama berpengaruh terhadap peningkatan akuntabilitas publik Pemerintah Kabupaten Gorontalo?

## 1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis.

### 1. Manfaat teoritis

Secara teoritis manfaat penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu akuntansi khususnya dalam akuntansi sektor publik, dan penelitian ini diharapkan juga dapat menambah wawasan dan sebagai referensi bagi penelitian yang sama dimasa mendatang.

### 2. Manfaat praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan khusus di bidang pemerintahan agar dapat meningkatkan penerapan *value for money* dan sistem pengendalian intern pemerintah untuk mendapatkan nilai akuntabilitas publik yang lebih baik.