

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tugas utama pemerintah sebagai organisasi sektor publik terbesar adalah menciptakan kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat merupakan sebuah konsep yang sangat multi kompleks. Kesejahteraan masyarakat tidak hanya berupa kesejahteraan fisik yang bersifat material saja, namun termasuk kesejahteraan nonfisik yang lebih bersifat *immaterial*. Hubungan antara pemerintah dan masyarakat merupakan sebuah hubungan pertanggungjawaban, dalam hal ini pemerintah sebagai agen mempertanggungjawabkan aktivitas dan kinerjanya kepada masyarakat yang telah memberikan dana kepada pemerintah. Pertanggungjawaban kepada masyarakat ini disebut akuntabilitas publik, (Mahmudi, 2010).

Mahmudi (2010: 9) mengatakan untuk meminimalkan dan mengantisipasi timbulnya pemerintah yang menyimpang diperlukan suatu sistem akuntabilitas publik. Mahmudi sendiri mendefinisikan akuntabilitas publik adalah pemberian informasi atas aktivitas dan kinerja pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Penekanan utama akuntabilitas publik adalah pemberian informasi kepada publik dan konstituen lainnya yang menjadi pemangku kepentingan (*stakeholder*). Akuntabilitas publik juga terkait dengan kewajiban untuk menjelaskan dan

menjawab pertanyaan mengenai apa yang telah, sedang, dan direncanakan akan dilakukan organisasi sektor publik.

Akuntabilitas publik merupakan 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 subyek pemberi informasi atas aktivitas dan kinerja keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu, konsisten dan dapat dipercaya. Pemberian informasi dan pengungkapan kinerja keuangan ini adalah dalam rangka pemenuhan hak-hak masyarakat, yaitu hak untuk mendapatkan informasi, hak untuk diperhatikan aspirasi dan pendapatnya, hak diberi penjelasan, dan hak menuntut pertanggungjawaban, (Herawaty, 2011).

PP 105 tahun 2000 dan PP 108 tahun 2000 telah menyatakan mengenai penyusunan APBD berdasarkan kinerja dan pertanggungjawaban APBD untuk penilaian kinerja berdasarkan tolak ukur renstra. Demikian pula Inpres Nomor 7 tahun 1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, yang mencerminkan adanya kemauan politik pemerintah untuk segera memperbaiki infra struktur sehingga dapat diciptakan pemerintah yang baik.

Penilaian kinerja merupakan salah satu alat untuk mendorong terciptanya akuntabilitas kinerja publik. Penilaian kinerja menunjukkan seberapa besar kinerja manajerial dapat dicapai, seberapa bagus kinerja

finansial organisasi, dan kinerja lainnya yang menjadi dasar penilaian akuntabilitas. Kinerja tersebut harus diukur dan dilaporkan dalam bentuk laporan kinerja. Pelaporan informasi kinerja tersebut sangat penting baik bagi pihak internal maupun eksternal. Bagi pihak internal, pimpinan membutuhkan laporan kinerja dari stafnya untuk meningkatkan akuntabilitas manajerial dan akuntabilitas kinerja, bagi pihak eksternal, informasi kinerja tersebut digunakan untuk mengevaluasi kinerja organisasi, menilai tingkat transparansi dan akuntabilitas, (Mahmudi, 2010: 16).

Pengendalian sistem pertanggungjawaban kinerja yang tepat, jelas, terukur dan dapat dipertanggungjawabkan merupakan syarat penting penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai tuntutan reformasi birokrasi. Sebagai wujud pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintah, serta mengetahui dengan persis keberhasilan/kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan maka setiap instansi pemerintah wajib menyusun laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP). Secara umum, LAKIP merupakan dokumen pertanggungjawaban kinerja suatu instansi atas rencana strategis maupun rencana tahunan yang telah disusun oleh suatu instansi pemerintah, baik kementerian/lembaga maupun satuan kerja perangkat daerah.

Akuntabilitas kinerja merupakan perwujudan pertanggungjawaban kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan

keberhasilan maupun kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran periodik. Ruang lingkup pertanggungjawaban meliputi segala sesuatu yang berkaitan dengan tanggungjawab atas pemberian mandat atau amanah kepada seorang pejabat publik berbagai sumber daya yang digunakan untuk mencapai misinya (Ulum, 2008: 48).

Menurut Herawaty (2011) dalam penelitiannya mengatakan untuk menghadapi akuntabilitas tersebut, pemerintah perlu memperhatikan beberapa hal, antara lain pengendalian anggaran, pengendalian akuntansi, efektivitas pelaksanaan anggaran dan sistem pelaporan. Nuraini (2011) berpendapat bahwa pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, tidak lepas dari anggaran pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2002), yang menyatakan bahwa wujud dari penyelenggara otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil, dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat.

Mardiasmo (2004: 176), salah satu aspek pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. anggaran daerah memainkan peranan yang sangat penting dalam mendukung siklus perencanaan strategi daerah. Anggaran

daerah merupakan desain teknis pelaksanaan strategi untuk mencapai visi daerah dengan cara-cara yang benar. Karenanya, bila kualitas anggaran rendah, maka kualitas pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah daerah juga cenderung melemah.

Penganggaran dalam organisasi pemerintah, khususnya pemda merupakan tahapan aktivitas yang mempunyai arti dan peran penting dalam siklus perencanaan dan pengendalian. Mardiasmo (2004: 181) mengatakan pengendalian anggaran sebagai alat untuk mengukur efisiensi dan efektivitas suatu organisasi, yang menunjukkan hubungan *input* dan *output*. Pengendalian anggaran dilakukan dengan cara membandingkan antara anggaran dengan realisasinya. Dalam pengeluaran daerah pengendalian dimaksudkan untuk memastikan apakah jumlah realisasi pengeluaran atau belanja tidak melebihi dari jumlah yang dianggarkan selain itu pengendalian anggaran dimaksud untuk melihat tingkat kegiatan yang direncanakan dapat dicapai.

Anggaran sebagai instrumen pengendalian anggaran merupakan alat untuk memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah sebagai alat pengendalian manajerial, anggaran sektor publik digunakan untuk meyakinkan bahwa pemerintah mempunyai uang yang cukup untuk memenuhi kewajibannya. Selain itu anggaran digunakan untuk memberi informasi serta meyakinkan legislatif bahwa pemerintah bekerja secara efisien tanpa ada korupsi dan pemborosan (Ulum, 2008: 103).

Anggaran sebagai alat pengendalian, memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dapat dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Tanpa anggaran, pemerintah tidak dapat mengendalikan pemborosan-pemborosan pengeluaran. Bahkan tidak berlebihan jika dikatakan bahwa Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati dan manajer publik lainnya dapat dikendalikan melalui anggaran. Anggaran sektor publik dapat digunakan untuk mengendalikan atau membatasi kekuasaan eksekutif, (Mardiasmo, 2005: 65).

Berdasarkan uraian di atas dapat kita simpulkan bahwa pengendalian anggaran sektor publik dapat menciptakan akuntabilitas kinerja sektor publik. Sebagaimana dikatakan oleh Mardiasmo (2005: 121) pengendalian anggaran sebagai alat untuk mengukur dan menilai prestasi kerja pemerintah, sebagai alat untuk mengukur kinerja, anggaran sangat penting untuk menilai akuntabilitas kinerja suatu organisasi dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik.

Hal ini sejalan dengan penelitian dari Abdullah (2005), anggaran daerah harus bisa menjadi tolok ukur pencapaian kinerja yang diharapkan, sehingga perencanaan anggaran daerah harus bisa menggambarkan sasaran kinerja secara jelas. Sejalan dengan itu penelitian Kenis (1979) dalam Abdullah (2005) menemukan bahwa pelaksanaan anggaran memberikan reaksi positif dan secara relatif sangat kuat untuk meningkatkan kejelasan sasaran anggaran. Reaksi tersebut adalah

peningkatan kepuasan kerja, penurunan ketegangan kerja, peningkatan sikap karyawan terhadap anggaran secara signifikan, jika sasaran anggaran dinyatakan secara jelas.

Kusumanigrum (2010) dalam hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Penelitian Nugroho (2011) menunjukkan bahwa pengendalian anggaran dibuat seefektif mungkin untuk mengurangi terjadinya ketidakpastian tugas dan informasi yang relevan dengan pekerjaan dipertimbangkan untuk dapat dipenuhi semaksimal mungkin sehingga mampu mengurangi ketidakpastian tugas.

Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Gorontalo sebagai salah satu unit pelaksanaan kegiatan tentunya dituntut untuk melaksanakan pengendalian anggaran guna untuk menilai kinerja sebagai bukti pelaksanaan akuntabilitas kerjanya. Berdasarkan laporan akuntabilitas kinerja pemerintah Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Gorontalo (2012: 16) penetapan kinerja Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Gorontalo Tahun 2012 memuat 9 (Sembilan) sasaran yang harus dicapai melalui program dan kegiatan yang telah direncanakan. Keberhasilan dari setiap program dan kegiatan ini dapat diukur dengan menggunakan indikator-indikator pencapaian baik *output* maupun *outcome*. Indikator tersebut terangkum menjadi indikator kinerja utama (IKU), sebagaimana yang ditetapkan dalam PermenPAN Nomor 09 Tahun 2007. Indikator

kinerja utama (IKU) Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Gorontalo tahun 2012 dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

**Tabel 1: Indikator Kinerja Utama(IKU)
Dinas Pendidikan Nasional Kab. Gorontalo Tahun 2012**

Indikator Kinerja Utama (IKU)	Target	Capaian	%Capaian
Persentase perluasan dan pemerataan akses pendidikan	96%	95,28%	99,25%
Persentase peningkatan mutu, relevansi dan daya saing	90%	88,71%	98,56%
Persentase Akuntabilitas, Tata Kelola dan Pencitraan Publik	100%	85,32%	85,32%

Sumber: Lakip Diknas Kabupaten Gorontalo (2012)

Berdasarkan tabel tersebut maka dapat dijelaskan tingkat capaian kinerja utama Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Gorontalo hampir mencapai target yang ditentukan, namun pada indikator persentase akuntabilitas, tata kelola dan pencitraan publik yang ditargetkan 100% namun yang tercapai hanya 85,32%. Masalah tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan akuntabilitas kinerja belum sepenuhnya dapat dilaksanakan secara maksimal.

Berdasarkan uraian tersebut maka peneliti melakukan penelitian dengan judul “PENGARUH PENGENDALIAN ANGGARAN TERHADAP AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH PADA DINAS PENDIDIKAN NASIONAL KABUPATEN GORONTALO”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

tingkat capaian kinerja utama Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Gorontalo hampir mencapai target yang ditentukan, namun pada indikator

persentase akuntabilitas, tata kelola dan pencitraan publik yang ditargetkan 100% namun yang tercapai hanya 85,32%.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah pengendalian anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah pada Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Gorontalo?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka, tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji pengaruh pengendalian anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, antara lain yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pengembangan ilmu akuntansi sektor publik, khususnya terkait dengan pengendalian anggaran dan akuntabilitas kinerja. Selain itu, diharapkan dapat menjadi referensi untuk penelitian sejenis dimasa yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran kepada Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Gorontalo khususnya terkait dengan pengaruh pengendalian anggaran terhadap akuntabilitas kinerja.