

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemerintah merupakan pengemban amanah atau tanggung jawab terhadap kepentingan publik, salah satunya adalah tanggung jawab sebagai pengelola dana publik yang berkewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban (akuntabilitas publik) atau penjelasan mengenai dana yang diamanahkan kepada masyarakat secara luas. Perkembangan akuntabilitas publik ditandai dengan munculnya *New Public Management (NPM)* yang digagas oleh Christopher Hood pada tahun 1991 akibat banyaknya kritikan dan tuntutan akuntabilitas yang ditujukan kepada organisasi sektor publik yang dianggap tidak produktif, tidak efisien, selalu rugi, rendah kualitas, miskin inovasi dan kreativitas.

NPM adalah suatu sistem manajemen desentral dengan perangkat-perangkat manajemen baru seperti *controlling*, *benchmarking* dan *lean management*. Oleh karena itu sebagai negara yang juga turut ingin berbenah Indonesia berusaha menerapkan gagasan *NPM* tersebut, *NPM* ini telah diterapkan pada Pemerintahan Daerah, yaitu sejalan dengan penerapan otonomi daerah di Indonesia mulai tahun 2004. Bisa dikatakan, bahwa penerapan *NPM* ini memberikan dampak positif pada beberapa hal, misalnya peningkatan efisiensi dan produktivitas kinerja pemerintahan daerah dan

mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik. Namun, dalam banyak hal juga pemerintah menerjemahkan *NPM* secara salah yaitu prinsip “pemerintah wirausaha” sebagai salah satu prinsip *NPM* yang menyarankan kepada pemerintah untuk berinovasi dalam menciptakan sumber-sumber pendapatan baru, banyak pihak lupa bahwa prinsip-prinsip dalam *NPM* harus diterapkan secara keseluruhan, tidak bisa memilih-milih. sehingga, prinsip “pemerintah yang berorientasi pada publik” justru sering terlupakan. Kesalahan ini tidak menjadikan pemerintah lebih produktif, efisien, dan efektif. Tetapi, menjadikan ladang korupsi baru dan kualitas pelayanan publik justru menurun.

Hal ini terbukti dari hasil evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) daerah kabupaten dan kota pada 2016 menurut menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) Asman Abnur "rata-rata kabupaten dan kota pada tahun 2016 nilai evaluasinya di bawah 50, artinya masih berada pada kategori C". Karena itu, inovasi atau kreativitas pemerintah untuk menciptakan sumber-sumber pendanaan baru yang produktif harus memperhatikan juga prinsip pelayanan publik secara maksimal dan menyeluruh. Berikut adalah tabel mengenai perkembangan nilai akuntabilitas kinerja pemerintah provinsi pada tahun 2015, dapat dilihat pada tabel 1.1:

Tabel 1. 1**Perkembangan Nilai Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Provinsi**

PERKEMBANGAN NILAI AKUNTABILITAS KINERJA PEMERINTAH PROVINSI			
NO.	INSTANSI PEMERINTAH	NILAI 2015	PREDIKAT
1	PEMERINTAH PROVINSI DI YOGYAKARTA	80.68	A
2	PEMERINTAH PROVINSI JAWA TIMUR	80.04	A
3	PEMERINTAH PROVINSI KALIMANTAN SELATAN	76.30	BB
4	PEMERINTAH PROVINSI BALI	75.39	BB
5	PEMERINTAH PROVINSI KALIMANTAN TIMUR	75.15	BB
6	PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA SELATAN	75.11	BB
7	PEMERINTAH PROVINSI JAWA TENGAH	72.09	BB
8	PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA BARAT	70.52	BB
9	PEMERINTAH PROVINSI JAWA BARAT	70.06	BB
10	PEMERINTAH PROVINSI KEPULAUAN RIAU	68.62	B
11	PEMERINTAH PROVINSI BENGKULU	63.74	B
12	PEMERINTAH PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR	62.42	B
13	PEMERINTAH PROVINSI SULAWESI UTARA	61.00	B
14	PEMERINTAH PROVINSI BANGKA BELITUNG	60.96	B
15	PEMERINTAH PROVINSI KALIMANTAN BARAT	60.85	B
16	PEMERINTAH PROVINSI SULAWESI TENGAH	60.85	B
17	PEMERINTAH PROVINSI KALIMANTAN TENGAH	60.69	B
18	PEMERINTAH PROVINSI DKI JAKARTA	58.57	CC
19	PEMERINTAH PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT	58.65	CC
20	PEMERINTAH ACEH	58.24	CC

www.menpan.go.id

Berdasarkan tabel diatas pemerintah provinsi DKI Jakarta perkembangan nilai akuntabilitasnya baru mendapatkan predikat CC yang artinya cukup, yaitu instansi pemerintah telah memenuhi sebagian besar prasyarat pemenuhan dasar, sebagian besar dokumen pelaksanaan manajemen kinerja telah terpenuhi dan evaluasi internal mulai dilaksanakan. Penerapan sistem manajemen kinerja telah dapat menghasilkan informasi kinerja sebagai wujud pertanggungjawaban. Namun pada kategori ini, ukuran kinerja belum sepenuhnya menggambarkan hasil yang diharapkan oleh masyarakat, sebagian ukuran kinerja masih berupa keluaran kegiatan. Pada beberapa instansi, data capaian kinerja belum sepenuhnya dapat diandalkan karena belum memiliki sistem pengumpulan data kinerja.

Seiring dengan perubahan yang terjadi pada organisasi sektor publik tersebut dan upaya untuk memperbaiki kualitas kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pemerintahan di Indonesia, akuntansi pada sektor publik juga ikut berubah. Perubahan yang terjadi di antaranya adopsi basis akuntansi, yang pada awalnya adalah akuntansi berbasis kas (*cash-based accounting*) berubah menjadi berbasis akrual (*accrual-based accounting*). Perubahan basis akuntansi menjadi *accrual-based accounting* ini dilakukan agar pengelolaan keuangan negara dapat terjaga akuntabilitasnya.

Perkembangan akuntansi pemerintahan di Indonesia sebelum reformasi belum menggembirakan. Saat itu, akuntansi pemerintahan di Indonesia belum

berperan sebagai alat untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja birokrasi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Pada periode tersebut, output yang dihasilkan oleh akuntansi pemerintahan di Indonesia sering tidak akurat, terlambat, dan tidak informatif, sehingga tidak dapat diandalkan dalam pengambilan keputusan.

Oleh karena itu berdasarkan undang-undang republik Indonesia nomor 17 tahun 2003 menyatakan ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Dikarenakan basis akrual dirasa masih sulit terealisasi pada ketentuan tersebut maka keluar PP No. 71 Tahun 2010 yang terdapat 2 buah lampiran, lampiran I merupakan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual yang akan dilaksanakan selambat – lambatya mulai tahun 2014, sedangkan lampiran II merupakan standar akuntansi pemerintah berbasis kas menuju akrual yang hanya berlaku hingga tahun 2014.

Pelaporan basis akrual bermanfaat dalam mengevaluasi kinerja pemerintah terkait biaya efisiensi, dan pencapaian tujuan. Dengan pelaporan basis akrual, pengguna dapat mengetahui posisi keuangan pemerintah dan perubahannya, bagaimana pemerintah mendanai kegiatannya sesuai dengan kemampuan pendanaannya sehingga dapat diukur kemampuan pemerintah yang sebenarnya. Akuntansi pemerintah basis akrual juga memungkinkan pemerintah untuk mengidentifikasi kesempatan dalam menggunakan

sumberdaya masa depan dan membuat pengelolaan yang baik atas sumberdaya tersebut.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Biworotomo (2016) menyatakan bahwa “penerapan akuntansi akrual mempunyai pengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Surakarta”. Oleh karena itu perubahan basis kas menuju basis akrual diharapkan dapat meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Keuangan negara merupakan hal yang sensitif dan harus benar benar dikelola dengan yang benar dan baik begitu pula dalam hal penggunaan anggaran, tetapi yang terjadi malah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah juga seringkali tercermin dari kinerja organisasi sektor publik yang tergambar seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya yaitu tidak produktif, tidak efisien, selalu rugi, rendah kualitas, dan miskin inovasi & kreativitas. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 memberikan perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah yang mengakibatkan terjadinya reformasi dalam manajemen keuangan daerah. Dengan adanya undang-undang tersebut, pemerintah diwajibkan untuk memenuhi akuntabilitas yang mana memperhatikan beberapa hal, yaitu: anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan.

Penerapan anggaran berbasis kinerja merupakan bentuk reformasi anggaran dalam memperbaiki proses penganggaran. Penerapan anggaran

berbasis kinerja diatur dalam permendagri nomor 13 Tahun 2006 yang kini menjadi permendagri nomor 59 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, dampak dari anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas pemerintah terkait sebagai fungsi pemberi pelayanan kepada masyarakat menjadikan lingkup anggaran relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah.

Melalui reformasi anggaran yang sudah dilakukan oleh pemerintah, tuntutan agar terwujudnya pemerintahan yang amanah dan didukung oleh instansi pemerintahan yang efektif, efisien, profesional, dan akuntabel, serta mampu memberikan pelayanan yang baik dalam proses penyusunan anggaran sehingga dapat menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik. Menurut Halim (2012;22) anggaran dapat diartikan sebagai rencana kegiatan yang diwujudkan dalam bentuk financial, meliputi usulan pengeluaran yang diperkirakan untuk satu periode waktu, serta usulan cara-cara memenuhi pengeluaran tersebut.

Diterapkannya anggaran berbasis kinerja pemerintah berharap anggaran digunakan secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mendukung peningkatan transparansi dan akuntabilitas manajemen sektor publik, tetapi ada beberapa kendala dari penyusunan anggaran berbasis kinerja yaitu dikarenakan sumber utama dalam penyusunan adalah data, tetapi data yang tersedia kadang tidak bisa dijadikan sebagai informasi (disebabkan data

yang dikumpulkan tidak sesuai dengan yang dibutuhkan) dan juga faktor politis yang disebabkan oleh adanya kepentingan-kepentingan politik yang ikut serta dalam perencanaan pembangunan. Menurut penelitian yang telah dilakukan oleh Endrayani, Adiputra dan Darmawan (2014) menunjukkan bahwa variabel independen yaitu anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap variabel dependen yaitu akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Prinsip tata kelola keuangan yang baik akan mempengaruhi kinerja pemerintah yang menyajikan atau yang membuat laporan keuangan. Penerapan akuntansi yang baik oleh instansi pemerintah serta pengawasan yang optimal dari pihak internal maupun pihak eksternal terhadap kualitas laporan keuangan instansi pemerintah diharapkan dapat memperbaiki akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sehingga kinerja penyelenggaraan urusan-urusan pemerintah dapat optimal. Perbaikan terhadap kualitas akuntabilitas dan kinerja instansi pemerintah diharapkan akan berakibat pada minimalnya praktik korupsi sehingga diharapkan *good governance* dapat diwujudkan oleh pemerintah Indonesia baik tingkat pusat maupun tingkat daerah.

Pada tahun anggaran 2015 laporan keuangan pemerintah daerah provinsi DKI Jakarta mendapatkan opini wajar dengan pengecualian dari badan pemeriksa keuangan, "Opini BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Provinsi DKI Jakarta tahun anggaran 2015 masih sama seperti tahun lalu, yakni Wajar Dengan Pengecualian," papar Moermahadi. Fakta ini menunjukkan kualitas laporan keuangan dari pemda DKI Jakarta belum maksimal begitupula dengan akuntabilitas kerjanya.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Pamungkas (2012) menunjukkan bahwa :

“penelitian pada pemerintah kabupaten dan kota di daerah istimewa jogjakarta dapat dijadikan sebagai “*bench mark*” dalam mengasihkan pola penegakan akuntabilitas kinerja yang baik bagi instansi pemerintah pada tingkat provinsi maupun kabupaten atau kota lainnya. Pola tersebut ditunjukkan oleh dukungan kualitas laporan keuangan pemerintah sebagai faktor yang relatif dominan dalam menegakkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, karena akuntabilitas kinerja yang baik relatif sulit diciptakan tanpa dukungan dari kualitas laporan keuangan pemerintah, peranan akuntansi publik dana pengawasan dari pusat.”

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka peneliti ingin membuktikan bagaimana pengaruh penerapan basis akrual, anggaran berbasis kinerja, pengawasan kualitas laporan keuangan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan tinjauannya dari sudut pandang Islam?

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan diatas maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh penerapan basis akrual terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
2. Bagaimana pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?

3. Bagaimana pengaruh penerapan pengawasan kualitas laporan keuangan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
4. Bagaimana pengaruh penerapan basis akrual, anggaran berbasis kinerja dan pengawasan kualitas laporan keuangan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah ditinjau dari sudut pandang Islam?

1.3 Tujuan dan Manfaat penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh penerapan basis akrual terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
3. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh pengawasan kualitas laporan keuangan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
4. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh penerapan basis akrual, anggaran berbasis kinerja dan pengawasan kualitas laporan keuangan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah ditinjau dari sudut pandang Islam.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Untuk menambah pengetahuan serta memahami tentang pengaruh penerapan basis akrual, anggaran berbasis kinerja dan pengawasan kualitas laporan keuangan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
2. Dapat memberikan kontribusi bagi dunia pendidikan yang berkaitan dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
3. Sebagai masukan bagi pemerintah dalam memaksimalkan akuntabilitas kinerja serta dapat dijadikan referensi yang bagi peneliti selanjutnya yang akan mengadakan kajian lebih luas dalam bahasan ini.