

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

Terselenggaranya pemerintah yang baik merupakan prasyarat bagi pemerintahan dalam mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai cita-cita bangsa dan negara. Untuk itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang terukur dan *legitimate* sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan berlangsung secara berdaya guna dan berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas dari budaya korupsi, kolusi dan nepotisme. Salah satu upaya pemerintah dengan mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa atau dikenal dengan istilah *Good Governance*. Kewajiban pemerintah untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya dengan sendirinya dipenuhi dengan menyampaikan informasi yang relevan sehubungan dengan hasil dari program yang dilaksanakan kepada wakil rakyat dan juga kelompok masyarakat yang memang ingin menilai kinerja pemerintah.

Wujud dari pertanggungjawaban tersebut adalah dengan dikembangkannya Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah atau lebih dikenal dengan nama SAKIP yang implementasinya dimulai sejak penyusunan Renstra, penyusunan anggaran pelaksanaan program dan kegiatan, pengendalian sampai dengan bentuk pertanggungjawaban kinerja dalam suatu bentuk sistem pelaporan atau yang sering dikenal dengan nama Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)

Terkait dengan masalah akuntabilitas di Indonesia menurut Wahyudi Kumorotomo (2010) ada beberapa permasalahan yang berhubungan dengan kinerja akuntabilitas pemerintah yaitu berkaitan dengan *administrative accountability*.

Akuntabilitas itu sendiri merupakan suatu kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang atau badan hukum dan pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (Lembaga Administrasi Negara, 2003). Lingkungan yang

mempengaruhi akuntabilitas suatu entitas dapat meliputi lingkungan internal dan eksternal yang dapat membentuk, memperkuat atau memperlemah efektifitas pertanggungjawaban instansi dan tanggungjawab yang dilimpahkan kepadanya.

Secara ringkas dapat dikatakan akuntabilitas kinerja adalah 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 subjek pemberi informasi atas aktivitas dan kinerja keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu, konsisten dan dapat dipercaya. Pemberian informasi dan pengungkapan kinerja 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.

Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2002a), yang mengatakan wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Lebih lanjut dijelaskan Mardiasmo (2002a), anggaran berfungsi sebagai: (1) alat perencanaan, (2) alat pengendalian, (3) alat kebijakan fiskal, (4) alat politik, (5) alat koordinasi dan komunikasi, (6) alat penilaian kinerja, (7) dan alat motivasi. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat.

Sistem pelaporan yang baik diperlukan agar dapat memantau dan mengendalikan kinerja manajer dalam mengimplementasikan anggaran yang telah ditetapkan. Pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) (2000) mengemukakan, laporan yang baik adalah laporan harus disusun secara jujur, objektif, dan transparan. Laporan umpan balik (feedback) diperlukan untuk mengukur aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kinerja dan akuntabilitas pada pelaksanaan suatu rencana atau waktu mengimplementasikan suatu anggaran,

sehingga manajemen dapat mengetahui hasil dari pelaksanaan rencana atau pencapaian sasaran anggaran yang ditetapkan.

Berdasarkan Laporan Keuangan Rumah Sakit Umum Pusat Nasional(RSUPN) Dr. Cipto Mangunkusumo pada tahun 2013 nilai Aset adalah sebesar Rp2.308.211.548.250,00 dengan perolehan pendapatan sebesar Rp1.327.700.885.491,00 dan beban pengeluaran sebesar Rp1.310.733.910.946,00 dengan surplus sebesar Rp16.966.974.545,00. Pada tahun 2014 nilai aset meningkat menjadi sebesar Rp2.415.673.656.731,00 dengan perolehan pendapatan yang meningkat pula yaitu sebesar Rp1.362.520.205.034,00 dan beban pengeluaran sebesar Rp1.352.157.039.224,00 dengan surplus sebesar Rp10.363.165.810,00. Perubahan nilai asset dari tahun 2013 sebesar Rp2.308.211.548.250,00 menjadi sebesar Rp2.415.673.656.731,00 ditahun 2014 mengindikasikan adanya kenaikan sebesar Rp107.462.108.481,00. Dari sisi pendapatan perubahan pendapatan dari tahun 2013 sebesar Rp1.327.700.885.491,00 menjadi sebesar Rp1.362.520.205.034,00 mengindikasikan adanya kenaikan sebesar Rp34.819.319.543,00. , sedangkan beban pengeluaran tahun 2013 sebesar Rp1.310.733.910.946,00 meningkat menjadi Rp1.352.157.039.224,00 pada tahun 2014. Jika tahun 2013 surplus yang diperoleh sebesar Rp16.966.974.545,00 , maka pada tahun 2014 surplus diperoleh sebesar Rp10.363.165.810,00, hal ini mengindikasikan adanya penurunan surplus sebesar Rp6.603.808.735,00.

Laporan Kinerja Rumah Sakit Umum Pusat Nasional (RSUPN) Dr. Cipto Mangunkusumo tahun 2014 merupakan laporan pertanggung-jawaban akuntabilitas kinerja tahun kelima (terakhir) dari periode 2010–2014. Laporan Kinerja RSUPN Nasional Dr. Cipto Mangunkusumo tahun 2014 menyajikan berbagai keberhasilan capaian kinerja sesuai dengan tujuan dan sasaran strategis yang tercermin dalam capaian Indikator Kinerja Utama (IKU), maupun analisis kinerja. Berdasarkan Laporan Akuntabilitas Kinerja RSUPN Dr. Cipto Mangunkusumo tahun 2014 diperoleh capaian kinerja sebesar 83,27 sedangkan pada tahun 2013 capaian kinerja adalah sebesar 81,75, hal ini mengindikasikan adanya peningkatan capaian kinerja sebesar 1,52

RSUPN Dr. Cipto Mangunkusumo sebagai lembaga Rumah Sakit rujukan nasional, mendapat tugas memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat dalam rangka mensejahterakan masyarakat. Pada tahun 2014 RSUP Nasional Dr. Cipto Mangunkusumo telah melaksanakan seluruh program dan kegiatan yang menjadi komitmennya untuk melaksanakan kegiatan pelayanan kesehatan didasarkan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2010-2014, Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Penetapan Kinerja, serta Rencana Strategis (Renstra) RSUP Nasional Dr. Cipto Mangunkusumo 2010-2014 secara berkelanjutan dan dapat memenuhi kebutuhan pengguna.

Selaku pengelola dana publik RSUP Nasional Dr. Cipto Mangunkusumo harus mampu menyediakan informasi keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu, konsisten, dan dapat dipercaya. Laporan keuangan meliputi laporan realisasi Anggaran, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah (Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara). Untuk itu RSUP Nasional Dr. Cipto Mangunkusumo dituntut untuk memiliki sistem informasi akuntansi yang handal. Jika sistem informasi akuntansi yang dimiliki masih lemah, maka kualitas informasi yang dihasilkan sistem tersebut dapat menyesatkan bagi yang berkepentingan terutama dalam hal pengambilan keputusan.

Perubahan paradigma anggaran dilakukan untuk menghasilkan anggaran yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat setempat terhadap pengelolaan keuangan secara ekonomis, efisien dan efektif. Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengharuskan pemerintah memenuhi akuntabilitas dengan memperhatikan beberapa hal, antara lain: anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan.

Anggaran adalah suatu rencana yang dinyatakan secara kuantitatif dalam satuan uang yang berjangka waktu tertentu, biasanya satu tahun. Anggaran adalah rencana kegiatan yang dijalankan oleh manajemen dalam satu periode yang terutang secara kuantitatif (Sasongko, 2010). Penyusunan anggaran pada dasarnya merupakan proses penetapan peran tiap manajer dalam melaksanakan program. Dalam proses

penyusunan anggaran ditetapkan siapa yang bertanggung jawab untuk melaksanakan sebagian kegiatan untuk pencapaian tujuan perusahaan dan ditetapkan dana sumber ekonomi yang disediakan bagi pemegang tanggung jawab tersebut untuk memungkinkan melaksanakan tanggung jawabnya.

Faktor yang mempengaruhi antara lain kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, sistem pelaporan dan motivasi sebagai variabel moderating. Hasil menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran dan pengendalian akuntansi tidak berpengaruh terhadap kinerja akuntabilitas instansi pemerintah, sedangkan sistem pelaporan dan motivasi berpengaruh terhadap variabel dependennya. Putri (2009) melakukan penelitian dengan menggunakan variabel kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terhadap persepsi aparatur pemerintah.

Hasilnya kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap persepsi aparatur pemerintah atas akuntabilitas kinerja, sedangkan pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan tidak menunjukkan adanya pengaruh.

Selain itu, anggaran merupakan elemen penting dalam sistem pengendalian manajemen karena anggaran tidak saja sebagai alat perencanaan keuangan, tetapi juga sebagai alat pengendalian, koordinasi, komunikasi, evaluasi kinerja dan motivasi (Kenis, 1979; Chow et al., 1988; Antony dan Govindarajan, 1998, Halim et al., 2000). Hal ini menyebabkan penelitian di bidang anggaran pada pemerintah, menjadi relevan dan penting.

Menurut Kenis, adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran. Selanjutnya, target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi. Pada konteks pemerintah daerah, kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat, untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai instansi pemerintah. Aparat akan memiliki informasi yang cukup untuk memprediksi masa depan secara tepat. Selanjutnya, hal ini akan menurunkan perbedaan antara anggaran yang disusun dengan estimasi terbaik bagi organisasi.

Namun demikian terdapat ketidakkonsistenan hasil penelitian. Penelitian Adoe (2002) menunjukkan kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh secara

signifikan terhadap kinerja manajerial. Penelitian Jumirin (2001) mengatakan tidak terdapat hubungan yang signifikan antara kejelasan sasaran anggaran dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Dalam hal ini yang termasuk pengendalian akuntansi adalah sistem perencanaan, sistem pelaporan dan prosedur monitoring yang didasarkan pada informasi. Tujuan informasi akuntansi untuk pemakainya adalah meningkatkan penilaian dan keputusan dengan lebih baik (Martin, 1994 dalam Darma, 2004). Sistem akuntansi merupakan bagian yang sangat penting dalam spektrum mekanisme pengendalian keseluruhan yang digunakan untuk memotivasi, mengukur, dan memberi sanksi tindakan manajer dan karyawan dari suatu organisasi (Machintosh, 1994). Sistem akuntansi yang efektif merupakan prasyarat bagi kinerja yang lebih baik (Miah dan Goyal, 1990 dalam Darma, 2004).

Penggunaan sistem pengendalian akuntansi memungkinkan para manajer dapat membuat keputusan-keputusan yang lebih baik, mengontrol operasi-operasi dengan lebih efektif, mampu mengestimasi biaya dan profitabilitas keberhasilan tertentu dan memilih alternatif terbaik dalam setiap kasus dan masalah sehingga dapat meningkatkan kinerja. Menurut Mardiasmo (2004) peningkatan perencanaan dan pengendalian terhadap aktivitas dengan cara perbaikan sistem akuntansi sektor publik diharapkan dapat membantu meningkatkan transparansi efisiensi serta efektivitas pemerintah, terutama dalam memberikan informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja finansial.

Pengukuran kinerja dilakukan dengan cara membandingkan target setiap indikator kinerja sasaran dengan realisasinya. Selain capaian setiap sasaran, LAKIP Rumah Sakit Umum Pusat Nasional (RSUPN) Dr. Cipto Mangunkusumo Tahun 2014 juga menyajikan capaian kinerja kegiatan tahun 2014. Indikator kinerja yang digunakan untuk mengukur kinerja setiap kegiatan meliputi indikator masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcomes*).

Penetapan indikator kinerja pada tingkat sasaran dan kegiatan merupakan prasyarat bagi pengukuran kinerja. Kriteria yang dipakai adalah target kinerja yang ditetapkan pada awal tahun melalui perencanaan kinerja (*performance plan*). Target kinerja tersebut dibandingkan dengan realisasinya pada akhir tahun, sehingga

diketahui celah kinerja/ perbedaan antara target kinerja dengan realisasinya dimana realisasi lebih rendah daripada target (*performance gap*). Selisih yang timbul akan dianalisis guna menetapkan strategi untuk peningkatan kinerja di masa datang (*performance improvement*).

Indudewi (2009) menyimpulkan bahwa kejelasan sasaran anggaran menunjukkan pengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Brebes. Sama halnya dengan penelitian Anjarwati (2012) menyimpulkan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Tegal dan Pemalang, dengan adanya sasaran anggaran yang jelas maka akan mempermudah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Berbeda dengan Herrawaty (2011) yang meneliti pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah kota Jambi. Menyimpulkan bahwa kejelasan sasaran anggaran mempunyai pengaruh negatif, dan dilihat dari tingkat signifikansinya tidak signifikan terhadap akuntabilitas kinerja.

Pemanfaatan sumber daya secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata dapat dilakukan dengan pengendalian manajemen yang baik. Salah satu jenis pengendalian manajemen adalah pengendalian keuangan (*financial control*) dengan memanfaatkan sistem akuntansi (Darma, 2004). Sistem pengendalian akuntansi adalah semua prosedur dan sistem formal yang menggunakan informasi untuk menjaga atau mengubah pola aktifitas organisasi. Penggunaan sistem pengendalian diharapkan mampu mengestimasi biaya dan *profitabilitas* keberhasilan tertentu dan memilih alternatif terbaik dalam setiap kasus dan masalah sehingga dapat meningkatkan kinerja.

Penelitian Setiawan (2013) yang menunjukkan bahwa pengendalian akuntansi berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Pelalawan, sama halnya dengan penelitian Indudewi (2009) yang menyimpulkan bahwa pengendalian akuntansi berpengaruh positif dan signifikan dimana pengendalian adalah proses yang dilakukan dalam manajemen organisasi untuk menjamin bahwa sumber daya digunakan secara ekonomis, efisien dan efektif.

Penelitian Herawaty (2011) dan Ajarwati (2012) menunjukkan hasil yang berbeda atau sebaliknya. adalah laporan yang harus disusun secara objektif, jujur, dan transparan.

Anjarwati (2012) menyimpulkan bahwa sistem pelaporan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Tegal dan Pemalang. Didukung pula dengan penelitian Indudewi (2009) menunjukkan hasil yang sama, karena dengan adanya sistem pengelolaan keuangan daerah yang mencakup sistem pelaporan, akan menciptakan pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel.

Dengan demikian, perolehan angka tingkat capaian ini masih mengandung berbagai kelemahan-kelemahan sehingga ke depan diperlukan perbaikan dan penyempurnaan seperlunya, khususnya dalam merumuskan tingkat indikator sasaran.

RSUP Nasional Dr. Cipto Mangunkusumo selaku pengelola dana publik sudah barang tentu mengalami permasalahan-permasalahan dalam proses anggaran baik itu dalam proses perencanaan dan penyusunan, ketepatan sasaran maupun dalam implementasi anggarannya. Pengendalian akuntansi dalam rangka pelaksanaan transaksi anggaran baik masalah prosedural serta sistem pelaporan merupakan masalah tersendiri pula yang pada akhirnya berujung pada masalah akuntabilitas kinerjanya. Walaupun Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) RSUP Nasional Dr. Cipto Mangunkusumo mengalami peningkatan namun tidak berarti terbebas dari permasalahan yang menyangkut akuntabilitasnya.

Oleh karena berdasarkan uraian-uraian sebagaimana dikemukakan diatas, maka penulis ingin meneliti dengan judul: **"Pengaruh Kejelasan Anggaran, Pengendalian Akuntansi dan Sistem Pelaporan Terhadap Akuntabilitas Kinerja pada Rumah Sakit Umum Pusat Nasional (RSUPN) Dr. Cipto Mangunkusumo.**

I.2. Rumusan Masalah

RSUP Nasional Dr.Cipto Mangunkusumo selaku penanggung jawab pengelolaan keuangan dituntut untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban atas aktivitas dan kinerja finansial kepada stakeholder-nya untuk menciptakan akuntabilitas kinerja.

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-undang No. 33 tahun 2004 mengharuskan pemerintah memenuhi akuntabilitas dengan memperhatikan beberapa hal antara lain :anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan.

Berdasarkan uraian yang dikemukakan pada latar belakang penelitian, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh kejelasan anggaran terhadap Akuntabilitas kinerja pada Rumah Sakit Umum Pusat Nasional (RSUPN) Dr. Cipto Mangunkusumo.
2. Apakah terdapat pengaruh pengendalianakuntansi terhadap Akuntabilitas kinerja pada Rumah Sakit Umum Pusat Nasional (RSUPN) Dr. Cipto Mangunkusumo.
3. Apakah terdapat pengaruh sistem pelaporan terhadap Akuntabilitas kinerja pada Rumah Sakit Umum Pusat Nasional (RSUPN) Dr. Cipto Mangunkusumo.
4. Apakah terdapat pengaruh kejelasan anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan secara bersama-sama terhadap Akuntabilitas kinerja pada Rumah Sakit Umum Pusat Nasional (RSUPN) Dr. Cipto Mangunkusumo.

I.3. Tujuan Penelitian

Bertitik tolak dari uraian pada latar belakang, tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui apakah kejelasan anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitaskinerja Rumah Sakit Umum Pusat Nasional (RSUPN) Dr. Cipto Mangunkusumo.
2. Untuk mengetahui apakah pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap akuntabilitaskinerja Rumah Sakit Umum Pusat Nasional (RSUPN) Dr. Cipto Mangunkusumo.
3. Untuk mengetahui apakah sistem pelaporan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerjaRumah Sakit Umum Pusat Nasional (RSUPN) Dr. Cipto Mangunkusumo.

4. Mengetahui apakah kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, sistem pelaporan secara bersama-sama berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja Rumah Sakit Umum Pusat Nasional (RSUPN) Dr. Cipto Mangunkusumo.

I.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini yaitu :

1. Bidang teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membuka wawasan ilmu pengetahuan bagi pembaca dan memberikan tambahan literatur mengenai tata kelola keuangan pemerintah.
 - b. Memberikan kontribusi pada pengembangan teori serta memberikan petunjuk untuk penelitian berikutnya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
2. Bidang Praktik
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi praktisi dan para pengambil keputusan pada instansi pemerintah khususnya Rumah Sakit Umum Pusat Nasional (RSUPN) Dr. Cipto Mangunkusumo dalam menentukan arah dan kebijakan organisasi.