

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Indonesia telah memasuki pemulihan akibat krisis ekonomi yang berkepanjangan. Seluruh pihak termasuk pemerintah sendiri mencoba mengatasi hal ini dengan melakukan reformasi disegala bidang. Salah satu usaha memulihkan kondisi ekonomi, sosial dan politik adalah dengan mengembalikan kepercayaan rakyat kepada pemerintah dengan mencoba mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa. 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 (Primayoni, 2014).

Anggaran adalah suatu rencana yang dinyatakan secara kuantitatif dalam satuan unit moneter (uang) yang berjangka waktu tertentu, dan biasanya satu tahun. Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, yang dilakukan organisasi dimasa yang akan datang (Mardiasmo, 2009). Penyusunan anggaran merupakan proses penetapan tiap manajer dalam melaksanakan program. Dalam hal ini ditetapkan siapa yang bertanggung jawab untuk melaksanakan sebagian kegiatan untuk pencapaian tujuan organisasi dan ditetapkan dana sumber ekonomi yang disediakan bagi

pemegang tanggung jawab tersebut untuk memungkinkan dalam melaksanakan tanggung jawabnya (Setiawan, 2013).

Anggaran dengan pendekatan kinerja sangat menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja output. Anggaran juga di perlukan untuk mengkoordinasikan antara manajer dan karyawan agar dapat bersaing dalam kondisi lingkungan yang selalu berubah (Mardiasmo, 2009).

Anggaran pemerintahan adalah suatu bentuk pertanggungjawaban dari pemegang manajemen organisasi dalam memberikan informasi kepada pihak pemilik organisasi atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan berupa rencana-rencana program yang dibiayai dengan uang pemerintah tentang segala aktivitas dan kegiatan organisasi. Menurut *National Committee on Governmental Accounting* (NGGA), saat ini *Governmental Accounting Standarts Board* (GASB), menjelaskan bahwa anggaran (*budget*) adalah rencana kegiatan yang direpresentasikan untuk mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan dalam satuan unit moneter tentang rencana pendapatan dan belanja dengan jangka waktu (*periode*) tertentu di masa yang akan datang (Sujarweni, 2015 : 28).

Perkembangan akuntansi pemerintahan, sangatlah berkembang pesat seiring berjalannya waktu dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal khususnya di Indonesia. Dalam ketetapan Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 menjelaskan bahwa Penyelenggaraan Otonomi Daerah merupakan landasan hukum dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999

tentang Pemerintah Daerah dan penerapan UU mengenai sentralisasi ke sistem desentralisasi didukung oleh UU otonomi daerah, dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diberlakukan sejak Januari 2001 (Mardiasmo, 2009).

Penyempurnaan yang dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif. Dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang membawa perubahan pada akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada kepala pemerintahan pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat luas melalui DPRD) dan hubungan keuangan pada Pengelolaan Anggaran Daerah.

Menurut Pangumbalerang dan Pinatik (2014), menjelaskan bahwa Desentralisasi pengelolaan pemerintah daerah dan tuntunan masyarakat akan transparansi serta akuntabilitas juga memaksa pemerintah baik pusat maupun daerah untuk menciptakan sistem pengelolaan keuangan yang lebih transparan dan akuntabel, sehingga diharapkan dapat mewujudkan pengelolaan keuangan secara tertib, taat pada peraturan perundangan, efisien, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan keadilan, kepatuhan dan bermanfaat bagi masyarakat.

Inpres Nomor 7 tahun 1999 menyatakan bahwa Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah merupakan suatu bentuk kewajiban suatu instansi pemerintah dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan suatu pelaksanaan misi organisasi dalam pencapaian tujuan dan sasaran yang diterapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik. Dalam upaya memberikan pelayanan terbaik secara transparan dan berkualitas, sebagai organisasi sektor publik pemerintah daerah dituntut untuk memiliki kinerja yang berorientasi dalam kepentingan masyarakat dan dapat mendorong pemerintah untuk senantiasa tanggap terhadap lingkungannya, disamping itu pemerintah daerah juga dituntut melaksanakan pembagian tugas yang baik kepada pemerintahan yang ada di lingkungan daerah tersebut.

Akuntabilitas (*accountability*) merupakan perwujudan dalam bentuk pertanggungjawaban dari seseorang yang melakukan pengelolaan atas suatu aktivitas secara ekonomis dan efisien kepada pemberi tanggungjawab (Mardiasmo, 2009). Akuntabilitas tersebut meliputi keberhasilan maupun kegagalan pelaksanaan misi instansi yang bersangkutan. Dalam menghadapi akuntabilitas, pemerintah perlu memperhatikan beberapa hal, antara lain pelaporan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, perencanaan anggaran dan pengendalian akuntansi.

Menurut Herawaty (2011), menyatakan bahwa Instansi pemerintah yang berkewajiban menerapkan sistem akuntabilitas kinerja dan menyampaikan pelaporannya adalah instansi dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah

Kabupaten/Kota. Adapun penanggung jawab penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (*LAKIP*) adalah pejabat yang secara fungsional bertanggungjawab melayani fungsi administrasi di instansi masing-masing. Selanjutnya pimpinan instansi bersama tim kerja harus mempertanggungjawabkan dan menjelaskan keberhasilan/kegagalan tingkat kinerja yang dicapainya.

Semakin meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih telah mendorong pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang jelas, tepat, teratur, dan efektif yang dikenal dengan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (*SAKIP*). Penerapan sistem tersebut bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bertanggung jawab dan bebas dari praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme (Azlina, 2011).

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan akuntansi sektor publik di Indonesia dewasa ini adalah menguatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun daerah. Kinerja pemerintah menjadi sorotan publik karena masyarakat mulai mempertanyakan nilai yang mereka peroleh atas pelayanan pemerintah itu sendiri. Dalam keberhasilan akuntabilitas kinerja pada sektor publik dibutuhkan suatu kejelasan sasaran dan tujuan anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Seiring dengan munculnya tuntutan dari masyarakat tersebut pemerintah diharapkan agar mempertahankan

kualitas, profesionalisme, dan akuntabilitas publik dalam menjalankan aktivitasnya serta menjamin dilakukannya pertanggungjawaban publik oleh organisasi sektor publik tersebut.

Berdasarkan dari sumber [bpk.go.id](http://bpk.go.id), mengenai Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (*BPK*) menemukan 14.997 permasalahan senilai Rp27,39 triliun dalam pemeriksaan selama semester I tahun 2017. Permasalahan tersebut meliputi kelemahan sistem pengendalian intern (*SPI*), ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan senilai Rp25,14 triliun, serta permasalahan ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan senilai Rp2,25 triliun. Hal itu diungkapkan oleh Ketua BPK, Moermahadi Soerja Djanegara, dalam penyerahan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (*IHPS*) I Tahun 2017 kepada DPR, di Jakarta, pada hari ini (3/10). Dalam kesempatan itu, Ketua BPK menjelaskan bahwa permasalahan ketidakpatuhan mengakibatkan kerugian senilai Rp1,81 triliun, potensi kerugian senilai Rp4,89 triliun, serta kekurangan penerimaan senilai Rp18,44 triliun. Pada saat pemeriksaan, entitas yang diperiksa telah menindaklanjuti dengan menyerahkan aset atau menyeter ke kas negara/daerah Rp509,61 miliar. Ketua BPK juga memaparkan bahwa *IHPS* I Tahun 2017 merupakan ringkasan dari 687 Laporan Hasil Pemeriksaan (*LHP*) yang terdiri atas 645 *LHP* keuangan, 9 *LHP* kinerja, dan 33 *LHP* dengan tujuan tertentu. Terkait dengan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (*LKPP*) Tahun 2016, telah memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (*WTP*).

Sebanyak 74 Laporan Keuangan Kementerian Lembaga (*LKKL*) memperoleh opini WTP (84%), capaian ini mulai mendekati target Sasaran Pokok Pembangunan Tata Kelola dan Reformasi Birokrasi sampai dengan tahun 2019 sebesar 95%. 8 *LKKL* memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (9%), dan 6 *LKKL* memperoleh opini Tidak Menyatakan Pendapat (7%). Indeks opini atas capaian tingkat perolehan opini WTP pada pemeriksaan tahun 2017 adalah 3,70, masih di bawah target bidang Reformasi Keuangan Negara yang ditetapkan dalam RPJMN 2015-2019 sebesar 3,88. Berbeda halnya dengan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (*LKPD*), capaian opini pada *LKPD* telah melampaui target kinerja keuangan daerah bidang penguatan tata kelola pemerintah daerah/program peningkatan kapasitas keuangan pemerintah daerah yang ditetapkan dalam RPJMN 2015-2019. Pemerintah provinsi dengan opini WTP sejumlah 91% dari target 85%, pemerintah kabupaten sejumlah 66% dari target 60%, dan pemerintah kota sejumlah 77% dari target 65%. BPK berharap IHPS I Tahun 2017 dapat menjadi acuan perbaikan pengelolaan keuangan negara pada semester berikutnya untuk memperkuat upaya pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel sehingga mencapai tujuan negara ([bpk.go.id](http://bpk.go.id)).

Faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah dalam penelitian ini ada beberapa faktor yaitu penerapan anggaran berbasis kinerja, kejelasan sasaran anggaran dan pengendalian akuntansi. Karakteristik pemerintah daerah dalam penelitian ini diukur

menggunakan pelaporan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, perencanaan anggaran, dan pengendalian akuntansi.

Pelaporan merupakan suatu mekanisme yang di gunakan untuk mewujudkan dan menjamin akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintahan. Dalam Hakekatnya Pelaporan akan dipertanggungjawabkan dalam aspek hukum, administrasi, maupun moral yang akan menjadi kewajiban Pemerintah sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan. Pengelolaan pemerintahan daerah yang akuntabel sehingga tidak bisa lepas dari pengelolaan APBD, karena pengelolaan sumber daya diperlukan Anggaran (APBD) untuk mengalokasikan sumber-sumber pendapatan dan belanja sekaligus sebagai pertanggungjawaban atas penggunaan sumber daya tersebut. Penerapan anggaran berbasis kinerja diatur dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan diubah lagi dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Dalam peraturan ini, menjelaskan bahwa penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (*RKA-SKPD*). Adanya *RKA-SKPD* ini berarti telah terpenuhinya kebutuhan tentang anggaran berbasis kinerja dan akuntabilitas (Bastian, 2006).

Salah satu karakteristik anggaran adalah kejelasan sasaran anggaran Pangumbalerang dan Pinatik (2014), yang merupakan suatu pengukuran tentang sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan harapan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut (Suharono dan

Solichin, 2006). Dengan adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan mempermudah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang sudah ditetapkan oleh organisasi sebelumnya (Setiawan, 2013).

Perencanaan anggaran merupakan bagian terpenting dalam siklus anggaran dan dapat dilakukan melalui pendekatan *top down budget planning* (rencana anggaran telah diterapkan oleh organisasi atasan sedangkan unit organisasi dibawahnya tinggal melaksanakan), *bottom up* (disebut juga anggaran partisipasi, unit kerja memberikan usulan anggaran sedangkan manajemen atasannya mengevaluasi dan menyetujui usulan anggaran unit), atau kombinasi antara *top down* dan *bottom up budget* (Mahmudi, 2016 : 75).

Richard Musgrave seperti yang dikutip Coe (1989) menjelaskan bahwa ada tiga pertimbangan yang meliputi stabilisasi ekonomi, redistribusi pendapatan, dan alokasi sumber daya. Keterkaitan pada pertimbangan pertama dan kedua dapat dilakukan oleh pemerintah pusat, sedangkan pertimbangan yang ketiga itulah anggaran yang diperlukan untuk perencanaan dan pengendalian atas penerimaan dan pengeluaran dana dalam rangka pencapaian tujuan akhir pemerintah. Lemahnya perencanaan anggaran memungkinkan akan muncul *underfinancing* atau *overfinancing* yang nantinya akan mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran (Mardiasmo, 2009).

Kusumaningrum (2010), mengatakan bahwa sistem pengendalian yang menggunakan informasi akuntansi disebut sebagai sistem pengendalian yang berbasis akuntansi atau sistem pengendalian akuntansi. Sistem pengendalian akuntansi adalah semua tata cara dan sistem formal yang menggunakan informasi yang digunakan untuk menjaga atau mengubah pola aktivitas organisasi. Dalam hal ini yang termasuk pengendalian akuntansi adalah sistem perencanaan, sistem pelaporan dan prosedur monitoring yang didasarkan pada informasi (Setiawan, 2013).

Telah banyak penelitian sebelumnya yang dilakukan untuk menguji faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Arifin (2012) berpendapat bahwa pelaporan anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Menurut Wibisono (2016) pendapat bahwa pelaporan anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Sedangkan pendapat tersebut bertolak belakang dengan penelitian yang dilakukan oleh Herawaty (2011) pada Kabupaten/Kota di Jambi berpendapat bahwa pelaporan anggaran berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Faktor lain yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah adalah kejelasan sasaran anggaran. Dalam penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Primayoni (2014) berpendapat bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi

pemerintah. Menurut Setyawan (2017) berpendapat bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Menurut Herawaty (2011) berpendapat bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.

Menurut Patiruhu Dkk (2018) berpendapat bahwa perencanaan anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Menurut Wibisono (2016) berpendapat bahwa perencanaan anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Sedangkan berbeda dengan penelitian menurut Aprila (2014) berpendapat bahwa perencanaan anggaran berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Menurut Cahyani dan Utama (2015) berpendapat bahwa pengendalian akuntansi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Fathia (2017) berpendapat bahwa pengendalian akuntansi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Berbeda dengan penelitian Herawaty (2011) berpendapat bahwa pengendalian akuntansi berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Hasil penelitian yang telah diuraikan di atas masih beragam atau belum konsisten, sehingga mendorong peneliti untuk menguji kembali mengenai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi

pemerintah daerah. Perbedaan penelitian terjadi karena adanya perbedaan lokasi dan jumlah sampel yang digunakan pada setiap penelitian. Variabel penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan variabel-variabel yang ada pada penelitian yang dilakukan oleh Kanji (2016) yang dilakukan di Kabupaten/Kota Enrekang. Variabel yang digunakan antaranya kejelasan sasaran anggaran, dan pelaporan/pertanggungjawaban anggaran.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Kanji (2016) pada Kabupaten/Kota Enrekang dengan alasan ingin menguji kembali namun dengan sampel yang berbeda. Untuk membedakan dengan penelitian sebelumnya peneliti menambah variabel perencanaan anggaran, pengendalian akuntansi dan objek penelitian yaitu Instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas. Alasan peneliti menambah variabel perencanaan anggaran dan pengendalian akuntansi karena diduga akan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah karena indikator utama sebuah perencanaan anggaran harus memiliki target kinerja yang merupakan ukuran prestasi kerja secara kuantitatif dan dapat diukur dan dibandingkan secara jelas dari keadaan semula dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan setiap program dan kegiatan. Dengan demikian semakin bagus perencanaan dan pengendalian dalam pencapaian target kinerja yang dilakukan akan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga kinerja daerah akan lebih baik. Hal tersebut menunjukkan, jika pemerintah daerah melakukan perencanaan anggaran dan pengendalian akuntansi secara tepat sesuai dengan program kerjanya maka bisa meningkatkan akuntabilitas kinerja.

Penelitian ini dilakukan pada Instansi Pemerintah Daerah, karena dalam instansi pemerintah diharapkan mampu memberi informasi yang lebih relevan. Objek dalam penelitian ini merupakan seluruh Badan atau Instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas, karena Instansi Pemerintah Daerah merupakan suatu badan atau dinas pemerintahan. Berdasarkan informasi dari website Pemkab Banyumas tahun 2017 terhadap laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Banyumas meraih predikat opini wajar tanpa pengecualian (*WTP*) atas laporan hasil pemeriksaan (*LHP*) laporan keuangan pemerintah daerah (*LKPD*) dari badan pemeriksaan keuangan Republik Indonesia (*BPK RI*) perwakilan provinsi Jawa Tengah. Menyatakan bahwa opini *WTP* bisa menjadi spirit jajaran aparatur pemerintah daerah untuk senantiasa meningkatkan kinerja dalam pelayanan publik menjadi lebih baik lagi dimasa yang akan datang. Kabupaten/Kota Banyumas memiliki fenomena yang menyatakan bahwa dalam enam tahun berturut-turut kinerja keuangan pemerintah daerah ini mengalami peningkatan yang sangat signifikan.

Berdasarkan uraian diatas peneliti akan melakukan penelitian dengan judul “Pelaporan Anggaran, Kejelasan Sasaran Anggaran, Perencanaan Anggaran dan Pengendalian Akuntansi terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah Pelaporan Anggaran berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah?
2. Apakah Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah?
3. Apakah Perencanaan Anggaran berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah?
4. Apakah Pengendalian Akuntansi berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

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

- a. Untuk menguji dan membuktikan bukti empiris Apakah Pelaporan Anggaran berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
- b. Untuk menguji dan membuktikan bukti empiris Apakah Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

- c. Untuk menguji dan membuktikan bukti empiris Apakah Perencanaan Anggaran berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
- d. Untuk menguji dan membuktikan bukti empiris Apakah Pengendalian Akuntansi berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

## 2. Manfaat Penelitian

### a. Aspek Teoritis

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi dan menjadi wacana baru dalam ilmu akuntansi terutama dalam bidang akuntansi sektor publik dalam menganalisa akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada seluruh Badan Daerah di Kabupaten Banyumas.

### b. Aspek Praktis

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai saran dan pertimbangan bagi pemerintah daerah Kabupaten Banyumas dalam mengevaluasi dan mengukur sejauhmana kinerja Badan Daerah guna mencapai pemerintahan yang baik. Selain itu, penelitian ini juga dapat digunakan sebagai dasar atau acuan pihak-pihak terkait yang menyusun kebijakan baik untuk masyarakat maupun pegawai dapat meningkatkan pelayanan pada masyarakat.