

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Anggaran adalah suatu rencana yang dinyatakan secara kuantitatif dalam satuan uang yang berjangka waktu tertentu, biasanya satu tahun. Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang akan dilakukan organisasi di masa yang akan datang (Mardiasmo 2009). 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 suatu organisasi dan dana sumber ekonomi yang di sediakan bagi pemegang tanggung jawab tersebut memungkinkan untuk melaksanakan tanggung jawabnya (Setiawan, 2013).

Perubahan paradigma anggaran daerah dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif. Penetapan undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membawa perubahan pada akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD)

dan hubungan keuangan dalam Pengelolaan Anggaran Daerah. Pengelolaan anggaran daerah / APBD harus dilakukan secara transparan dan akuntabel yang disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *ouput* dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan (PP no. 58 tahun 2005).

Dalam Inpres Nomor 7 tahun 1999 dinyatakan bahwa akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik. Sebagai organisasi sektor publik, pemerintah daerah dituntut untuk memiliki kinerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dan mendorong pemerintah untuk senantiasa tanggap terhadap lingkungannya, dengan berupaya memberikan pelayanan terbaik secara transparan dan berkualitas, disamping itu pemerintah daerah juga dituntut untuk melakukan pembagian tugas yang baik pada pemerintahan yang ada di lingkungan daerah tersebut.

Menurut Cahyani & Utama (2015), akuntabilitas merupakan suatu kewajiban seseorang yang diberikan kepercayaan dalam mengelola sumber daya publik dan mampu mempertanggungjawabkan kepada masyarakat. Dengan pengungkapan tersebut, pemerintah harus mau serta mampu menjadi subyek pemberi informasi. Informasi tersebut terdiri atas aktivitas dan kinerja yang diperlukan secara akurat, tepat waktu, relevan, dapat dipercaya dan konsisten. Pemberian informasi dan pengungkapan kinerja dilakukan dalam

rangka pemenuhan hak-hak masyarakat yang berupa hak untuk mendapatkan informasi, hak diberi penjelasan, hak untuk diperhatikan pendapatnya, serta hak menuntut pertanggungjawaban (Laely, 2016).

Pada konteks pemerintah daerah sasaran anggaran tercakup dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD). Adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran sehingga akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai oleh suatu organisasi serta mempermudah dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang sudah ditetapkan oleh organisasi sebelumnya. Kejelasan sasaran anggaran dalam pemerintah daerah berimplikasi pada aparat untuk menyusun anggaran yang sesuai dengan instansi pemerintah.

Pengendalian internal adalah proses yang dirancang untuk memberikan kepastian yang layak mengenai pencapaian tujuan manajemen tentang reliabilitas pelaporan keuangan, efektivitas dan efisiensi operasi, dan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku (Arens 2006 dalam Primayoni 2014). Pengendalian internal akan menghasilkan suatu laporan yang dikehendaki manajemen, dalam arti yang tegas dan system tersebut dapat; (1) Mengamankan sumber pemborosan, kecurangan, dan ketidakefisienan; (2) Meningkatkan ketelitian dan dapat dipercayainya data akuntansi; (3) Mendorong ditaatinya serta dilaksanakannya kebijakan organisasi; (4) Meningkatkan efisiensi (Tresnawati, 2012).

Didalam akuntansi, pengendalian internal yang berlaku dalam organisasi/instansi merupakan faktor yang menentukan keandalan laporan keuangan yang dihasilkan oleh organisasi tersebut (Tresnawati, 2012). Untuk menjamin bahwa anggaran yang telah ditetapkan dapat dilaksanakan dengan baik dan sesuai dengan tujuan organisasi, maka perlu diterapkan pengendalian. Pengendalian internal yang efektif dalam suatu pemerintahan akan mampu menciptakan keseluruhan proses kegiatan yang baik, sehingga akan memberikan keyakinan yang memadai bagi terciptanya pengamanan asset Negara dan keandalan laporan keuangan daerah pemerintah, dalam hal tersebut akan memberikan dampak positif bagi akuntabilitas kinerja (Primayoni, 2014).

Menurut Heptariani (2013), pelaporan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan bawahan untuk menyampaikan hal-hal yang berhubungan dengan hasil pekerjaan selama satu periode tertentu. Informasi dalam pelaporan berupa informasi laporan keuangan yang berfungsi sebagai dasar pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan. Sistem pelaporan yang baik sangat diperlukan agar dapat memantau dan mengendalikan kinerja manajer dalam mengimplementasikan anggaran yang telah ditetapkan.

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.

Beberapa penelitian telah dilakukan untuk mengkaji pengaruh kejelasan sasaran anggaran, efektivitas pengendalian internal, dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah. Dalam penelitian Primayoni (2014) telah dikaji tentang Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran dan Efektivitas Pengendalian Internal Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten kalungklung. Hasil penelitian menunjukkan Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Efektivitas pengendalian internal berpengaruh positif dan signifikan terhadap Akuntabilitas Kinerja instansi pemerintah. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan Herawaty (2012) yang menunjukkan bahwa terdapat pengaruh negatif dan signifikan kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Kemudian penelitian yang dilakukan Pangumbalerang & Pinatik (2014) yang menunjukkan bahwa terdapat pengaruh positif tetapi tidak signifikan kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian yang dilakukan Afrina (2015), Primayoni (2014), dan Tresnawati (2012) yang menunjukkan bahwa efektivitas pengendalian internal

berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Herawaty (2014) tentang faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja, hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat pengaruh negatif efektivitas pengendalian internal terhadap akuntabilitas kinerja.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Setiawan (2013) bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja, pengendalian akuntansi berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja dan sistem pelaporan tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja. Berbeda dengan hasil penelitian Wahdatul (2016), Cahyani & Utami (2015), yang menunjukkan bahwa sistem pelaporan berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Primayoni (2014), yang meneliti tentang Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran dan Efektivitas Pengendalian Internal terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Klungkung. Alasan peneliti mereplikasi penelitian Primayoni (2014) adalah untuk menguji kembali konsistensi hasil penelitian terdahulu namun dengan objek yang berbeda dan untuk mengembangkan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, dengan menambahkan variabel independen yaitu sistem pelaporan.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Primayoni (2014) terletak pada penambahan variabel dan objek penelitian. Penambahan variabel sistem pelaporan dikarenakan sistem pelaporan mendukung terciptanya

pertanggungjawaban kinerja yang baik yang diperlukan untuk memudahkan memantau dan mengendalikan kinerja dalam mempertanggungjawabkan anggaran yang telah ditetapkan. Semakin baik sistem pelaporan yang dilakukan maka semakin baik pula akuntabilitas kinerja tersebut. Penelitian ini memilih objek penelitian pada Kabupaten Pematang Jaya. Hal ini dikarenakan, adanya perubahan Susunan Organisasi Tata Kerja (SOTK) yang menyebabkan munculnya Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) baru atas dasar Perda No. 13 tahun 2016 tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah Kabupaten Pematang Jaya, sehingga menyebabkan adanya pemisahan, penggabungan, peleburan, dan pemekaran dari beberapa dinas serta badan daerah yang berimplikasi pada beberapa perubahan tata kelola. Berbeda dengan penelitian Primayoni (2014) yang meneliti pada Kabupaten Klungkung yang tidak mengalami perubahan SOTK.

Dalam hal ini peneliti mengambil badan daerah untuk dijadikan sampel penelitian karena adanya pemisahan dari dinas yaitu DPPKAD yang menjadi badan daerah BPKAD (Badan Pengelolaan Keuangan Aset Daerah) dan BAPENDA (Badan Pendapatan Daerah) sehingga memungkinkan adanya susunan baru dalam mengatur penyelenggaraan pemerintah. Selain itu, badan daerah seperti BAPPEDA (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah), BAPENDA dan BPKAD merupakan badan yang memiliki kelebihan dalam mengkoordinasi perencanaan anggaran atas dinas-dinas dibawah bidangnya.

Pentingnya penelitian ini dilakukan karena untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah serta

memberikan gambaran mengenai kondisi suatu instansi pemerintah yang mengalami adanya perubahan SOTK ditinjau dari kejelasan sasaran anggaran, efektivitas pengendalian internal dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

## **B. Rumusan Masalah**

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

1. Apakah Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Pematang?
2. Apakah Efektivitas Pengendalian Internal berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Pematang?
3. Apakah Sistem Pelaporan berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Pematang?

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

### 1. Tujuan Penelitian

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

- a. Untuk menguji apakah Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Pematang.

- b. Untuk menguji apakah Efektivitas Pengendalian Internal berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Pematang Jaya.
- c. Untuk menguji apakah Sistem Pelaporan berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Pematang Jaya.

## 2. Manfaat Penelitian:

### a. Aspek Teoritis

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi dalam ilmu akuntansi terutama pada bidang akuntansi sektor publik dalam menganalisa akuntabilitas kinerja instansi pemerintah khususnya pada Badan Daerah seperti Bappeda, Bapenda dan BPKAD di Kabupaten Pematang Jaya.

### b. Aspek Praktis

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai saran dan pertimbangan bagi pemerintah daerah Kabupaten Pematang Jaya 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.