

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Era reformasi telah memberikan perubahan yang lebih baik khususnya terhadap tata pemerintahan, dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka tuntutan otonomi daerah menjadi lebih luas dan akuntabilitas publik yang nyata harus diberikan oleh Pemerintah Daerah (Halim, 2007). Selanjutnya, Undang-Undang tersebut juga menyebabkan pedoman pelaksanaan otonomi daerah menjadi lebih jelas dan rinci, khususnya pada aspek pengelolaan keuangan daerah dan pertanggungjawabannya supaya bisa mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan mengedepankan transparansi dan akuntabilitas (Nordiawan, 2006).

Lembaga Administrasi Negara (LAN, 2003) mengartikan akuntabilitas sebagai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan kepada pihak yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban. Mardiasmo (2009) menyatakan bahwa dalam melaksanakan pemerintahan, pemerintah daerah berkewajiban melakukan dua jenis pertanggungjawaban. Pertama, pertanggungjawaban vertikal kepada pemerintah pusat. Kedua jenis pertanggungjawaban horizontal pada DPRD dan masyarakat luas. Kedua jenis pertanggungjawaban pemerintah tersebut merupakan elemen penting dalam proses akuntabilitas.

Selaras dengan pernyataan Hoesada (2016) yang menyatakan bahwa Akuntabilitas Kinerja merupakan salah satu kata kunci bagi terwujudnya *good governance*, yang berfokus pada fakta integritas dan pernyataan Zona Bebas Korupsi, maka dalam siklus akuntansi sektor publik akan diakhiri dengan proses pertanggungjawaban publik dengan melaporkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Pemerintahan Daerah juga mengharuskan pemerintah memenuhi akuntabilitas dengan memperhatikan beberapa hal, antara lain : anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan. Oleh karena itu, dalam pengelolaannya, pemerintah daerah yang akuntabel tidak bisa lepas dari anggaran pemerintah daerah (Mardiasmo, 2009).

Pada organisasi sektor publik anggaran merupakan suatu hal yang harus diketahui oleh publik untuk dievaluasi, dikritik, dan diberi masukan dalam rangka meningkatkan kinerja instansi pemerintah (Mardiasmo, 2009). Dengan diterapkannya anggaran berbasis kinerja dengan dasar UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pemerintah berharap anggaran digunakan secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mendukung peningkatan transparansi dan akuntabilitas sektor publik. Anggaran berbasis kinerja menuntut adanya output optimal atau pengeluaran yang dialokasikan sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi ekonomi, efisien, dan efektif dalam pelaksanaannya serta tercapainya suatu hasil (*outcome*) yang berkaitan erat dengan visi, misi, dan rencana strategis organisasi.

Pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, sangat berkaitan dengan anggaran dan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Salah satu karakteristik anggaran adalah kejelasan sasaran anggaran. Pada konteks pemerintah daerah, kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat, untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai instansi pemerintah. Menurut Kenis (1979) adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan pemerintah daerah menyusun target-target anggaran sesuai yang ingin dicapai instansi pemerintah.

Selain anggaran untuk memantau dan mengendalikan kinerja pemerintah daerah sebagai bentuk pertanggungjawabannya terhadap publik, dalam mengimplementasikan anggaran juga diperlukan sistem pelaporan yang baik. Laporan yang baik adalah laporan yang disusun secara jujur, objektif dan transparan. Oleh karena itu, ketiadaan laporan yang baik secara tidak langsung akan menunjukkan lemahnya akuntabilitas. Lemahnya akuntabilitas menunjukkan lemahnya sistem yang menyebabkan terjadinya penyelewengan seperti korupsi sistemik. Oleh karena itu diperlukan sistem pelaporan yang kondusif agar terlaksana suatu proses yang komprehensif mulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, pengawasan, pemeriksaan, serta tuntutan ganti rugi, sehingga apa yang diharapkan dari setiap program pembangunan di daerah dapat terwujud (Anggarini dan Purwanto, 2010).

Dalam penerapannya, Otonomi Daerah memiliki dampak tuntutan akuntabilitas publik yang tinggi baik kepada lembaga publik di pusat maupun daerah, sehingga pemerintah daerah perlu meningkatkan perencanaan dan

pengendalian terhadap aktivitasnya. Salah satu jenis pengendalian internal adalah pengendalian akuntansi yang merupakan sebuah proses untuk mencapai tujuan pengendalian, diantaranya memberikan informasi yang akuntabel, dan menyiapkan laporan keuangan sesuai dengan kriteria (Romney dan Steinbart, 2015). Pengendalian akuntansi (*accounting control*) diperlukan untuk menyusun rencana, metode, dan prosedur organisasi untuk menjaga asset perusahaan serta reliabilitas data keuangan. Pengendalian tersebut diharapkan mampu mengestimasi biaya dan profitabilitas keberhasilan tertentu dan memilih alternatif terbaik dalam pengambilan keputusan untuk meningkatkan kinerja sebagai bentuk pertanggungjawaban serta pelayanan kepada masyarakat (Mardiasmo, 2009).

Penelitian terdahulu dari Masparwati (2017) membuktikan bahwa anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Namun penelitian yang dilakukan Soraya, *dkk* (2015) membuktikan bahwa anggaran berbasis kinerja tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian yang dilakukan oleh Wahyuni, *dkk* (2014) membuktikan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Penelitian tersebut senada dengan penelitian yang dilakukan oleh Masparwati (2017), Hidayattullah dan Herdjiono (2015). Sedangkan penelitian Herawaty (2011) menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian oleh Soraya, *dkk* (2015) menyatakan bahwa sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja badan pertanahan nasional

wilayah sumatera selatan. Penelitian tersebut didukung oleh penelitian Wahyuni, *dkk* (2014), Hidayattullah dan Herdjiono (2015), serta Herawaty (2011). Sedangkan hasil penelitian Masparwati (2017) menyatakan bahwa sistem pelaporan tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian oleh Hidayattullah dan Herdjiono (2015) menyatakan bahwa pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Namun penelitian tersebut bertolak belakang dengan penelitian Herawaty (2011) dan Wahyuni, *dkk* (2014) yang menyatakan bahwa pengendalian akuntansi tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian-penelitian di atas memiliki faktor-faktor yang berhubungan dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang dilakukan pada SKPD yang berbeda pula sehingga hasilnya tidak dapat digeneralisasikan di Indonesia. Hal ini memotivasi dilakukan penelitian ulang yang dilakukan oleh Masparwati (2017), peneliti ingin menguji kembali penelitian terdahulu dengan menggunakan variabel anggaran berbasis kinerja, kejelasan sasaran anggaran, sistem pelaporan, dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah serta memodifikasi penelitian tersebut dengan menambahkan variabel penelitian yaitu pengendalian akuntansi dari penelitian Wahyuni, *dkk* (2014). Alasan peneliti memilih mereplikasi penelitian Masparwati (2017) dan memodifikasi dengan variabel penelitian Wahyuni, *dkk* (2014) karena peneliti ingin melihat konsistensi hasil penelitian dengan objek dan tahun yang berbeda. Obyek yang digunakan dalam penelitian ini adalah SKPD Kabupaten Klaten. Alasan dipilihnya SKPD Kabupaten Klaten karena penelitian serupa belum pernah dilakukan, selanjutnya meskipun perubahan dari SKPD ke

OPD sudah diatur dalam PP No 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, namun dalam penerapannya belum diterapkan karena adanya kasus OTT KPK terkait jual beli jabatan perangkat daerah oleh Bupati Klaten sehingga proses perubahan belum bisa berlaku. Selain itu, fakta pada tahun 2018 Provinsi Jawa Tengah dalam menyelenggarakan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah mendapatkan predikat CC (Cukup) dengan nilai rata-rata Kabupaten/Kota sebesar 57,66, namun predikat tersebut tidak diikuti oleh Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Terbukti dengan masih banyaknya kabupaten/kota di Jawa Tengah yang laporan hasil evaluasi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah berpredikat C (Kurang) yang artinya perlu perbaikan, termasuk perubahan yang mendasar, salah satunya Kabupaten Klaten.

Menurut Deputi Reformasi Birokrasi Akuntabilitas Aparatur dan Pengawasan Kemenpan ada tiga penyebab rendahnya akuntabilitas kinerja kabupaten yang pertama tujuan dan sasaran tidak berorientasi hasil, kedua program tidak berkaitan dengan sasaran dan rincian kegiatan tidak sesuai dengan maksud akhir, ketiga menciptakan inefisiensi penggunaan anggaran pada instansi pemerintah (<https://www.menpan.go.id/>). Berdasarkan uraian diatas, peneliti akan melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja, Kejelasan Sasaran Anggaran, Sistem Pelaporan, dan Pengendalian Akuntansi terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Klaten.”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Apakah anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
3. Apakah sistem pelaporan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
4. Apakah pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu mengenai pengaruh anggaran berbasis kinerja, kejelasan sasaran anggaran, sistem pelaporan, dan pengendalian akuntansi, diperoleh hasil yang berbeda antara penelitian yang satu dengan yang lain. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menguji kembali variabel-variabel yang pernah digunakan dalam penelitian terdahulu dengan obyek penelitian berbeda yaitu Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Klaten.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat :

1. Kontribusi Teori

Sebagai bukti empiris tentang pengaruh anggaran berbasis kinerja, kejelasan sasaran anggaran, sistem pelaporan, dan pengendalian akuntansi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

2. Kontribusi Praktis

a. Bagi Penulis

Sebagai pengalaman baru karena penulis dapat mengetahui dan memperoleh gambaran secara langsung mengenai akuntabilitas kinerja pemerintah daerah, dan bisa memperoleh kesempatan untuk mempraktekkan teori di bangku kuliah dalam praktek kerja yang sesungguhnya.

b. Bagi Instansi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan tambahan informasi yang berguna sebagai pertimbangan yang bermanfaat bagi SKPD di Kabupaten Klaten untuk memperhatikan faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja nya, sehingga bisa menyusun Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Daerah dengan baik.

c. Bagi Pembaca

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumber pengetahuan dan sumber pemikiran yang bermanfaat dalam melakukan penelitian selanjutnya.