

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Setiap kegiatan organisasi harus dapat diukur dan dinyatakan keterkaitannya dengan pencapaian arah organisasi di masa yang akan datang yang dinyatakan dalam visi dan misi organisasi. Adanya pengukuran tingkat keberhasilan suatu organisasi dalam bentuk mekanisme evaluasi, maka dapat diketahui kinerja suatu organisasi. Kinerja penting bagi sebuah organisasi, terutama tata kelola sektor publik karena kinerjanya merupakan gambaran tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan. Di banyak organisasi, ukuran kinerja yang berbeda digunakan untuk menilai berbagai aspek kinerja manajer. Dalam hal ini, banyak indikator telah digunakan untuk mengukur kinerja yang membutuhkan ukuran program publik dari empat aspek utama: input (biaya), output (kuantitas dan kualitas barang dan jasa yang dihasilkan), efisiensi (satuan biaya untuk menghasilkan output), kualitas layanan (ukuran layanan seperti ketepatan waktu, aksesibilitas, kesopanan, akurasi, dan kepuasan), dan hasil (kemajuan dalam mencapai tujuan program).

Kinerja merupakan gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, atau kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi. Untuk mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan melalui kegiatan, program atau kebijaksanaan dalam pemerintahan dibutuhkan pembagian wewenang atau pendelegasian yang tepat. Pergeseran sistem pengelolaan pemerintahan Republik Indonesia dari arah sentralisasi ke arah sistem pemerintahan

desentralisasi dalam wujud otonomi daerah, melalui UU No. 23 Tahun 2014 yang telah di revisi menjadi UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, Reformasi aspek Keuangan Negara baik pemerintah Pusat maupun Pemerintah daerah, dan dengan keluarnya juga Pemendagri No. 31 Tahun 2016 tentang Pedoman penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah. Reformasi pengelolaan keuangan Negara oleh pemerintah salah satunya ditetapkan UU No. 17 Tahun 2003 tersebut khususnya pasal 31, disebutkan bahwa gubernur/Bupati/Wali Kota menyampaikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan. Dalam otonomi ini, pemerintah pusat harus memberikan kewenangan terbesar untuk pemerintah daerah. Otonomi ini juga menuntut pemerintah daerah untuk mempertimbangkan pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah karena memainkan peran penting dalam mengembangkan kemampuan dan efektifitas pemerintah daerah (Wazni, 2011). Menurut Mardiasmo (2009), manifestasi otonomi daerah adalah sumber daya yang dikelola secara ekonomi, efektif, adil, dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik.

Halim (2004) dalam Anna (2010) menjelaskan bahwa akuntabilitas publik merupakan 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 subyek pemberi informasi atas aktivitas dan kinerja keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu, konsisten dan dapat dipercaya. Pemberian informasi dan pengungkapan kinerja keuangan 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.

Dalam Inpres Nomor 29 Tahun 2014 dinyatakan bahwa akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggung jawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan Program dan kegiatan yang telah diamanatkan para pemangku kepentingan dalam rangka mencapai misi organisasi secara teratur dengan sasaran/target Kinerja yang telah ditetapkan melalui laporan kinerja instansi pemerintah yang disusun secara periodik. Dalam menghadapi akuntabilitas tersebut, pemerintah perlu memperhatikan beberapa hal, antara lain anggaran, pengendalian akuntansi, efektivitas pelaksanaan anggaran dan sistem pelaporan.

Kemampuan Pemerintah Daerah untuk mengelola seluruh sumber daya yang dimiliki untuk mencapai visi dan misi pemerintah daerah baik jangka panjang, menengah maupun jangka pendek akan terlihat pada kinerja apa yang sudah dicapai pada periode anggaran yang bersangkutan (Rudianto, 2013). Penganggaran merupakan proses penerjemahan secara aktivitas ke dalam rencana keuangan. Dalam sebuah organisasi besar, penganggaran boleh jadi merupakan proses yang terus menerus. Bagi organisasi yang besar dan telah matang (mature) dengan tingkat operasional yang relatif stabil dalam jangka panjang, anggaran merupakan dokumen formal yang sangat terperinci. Untuk itu perlu waktu yang lama dalam menyiapkan suatu anggaran agar tersedia tepat di periode tahun berikutnya dan disetujui semua pihak. Contohnya adalah organisasi pemerintah.

Menurut Mahsun *et al.*, (2012), dikatakan bahwa penganggaran dalam sektor publik merupakan aktivitas penting karena berkaitan dengan proses penentuan alokasi dana untuk setiap program kerja. Anggaran bagi sektor publik adalah alat untuk mencapai tujuan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat yang tujuannya adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang terintegrasi, karena output dari perencanaan adalah penganggaran. Anggaran sektor publik harus dapat merefleksikan perubahan prioritas kebutuhan dan keinginan masyarakat, serta dapat menentukan penerimaan dan pengeluaran pemerintah pusat atau pemerintah daerah (Halim dan Muhamad, 2014). Di dalam dunia bisnis maupun organisasi sektor publik termasuk pemerintah daerah, anggaran merupakan bagian aktivitas yang dilakukan secara rutin.

Kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dipahami oleh pihak bertanggungjawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut (Bastian, 2010). Kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah daerah. Aparat akan memiliki informasi yang cukup untuk memprediksi masa depan secara tepat. Dengan adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan mempermudah untuk mempertanggung jawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang sudah ditetapkan oleh organisasi sebelumnya.

Alino dan Gary (2010), sistem pengendalian akuntansi dapat membantu mengidentifikasi tindakan alternatif, memprediksi kemungkinan tindakan alternatif dan memilih yang paling baik dalam pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan yang baik akan memengaruhi kinerja sebuah organisasi dalam hal ini pemerintah daerah. Sistem pengendalian akuntansi membutuhkan informasi laporan anggaran masa lalu yang sangat bermanfaat untuk mengadakan estimasi-estimasi yang akan dituangkan dalam anggaran yang nantinya akan dijadikan sebagai pedoman kerja di waktu mendatang (Lubis, 2010).

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.

Dalam hal ini, akuntabilitas tetap menjadi isu sentral di bidang sektor publik di Indonesia. Sebagai negara berkembang, Isu *good governance* masih menjadi perhatian utama sehubungan dengan penggunaan kewenangan dan sektor publik pengelolaan. Di lingkungan badan publik ketersediaan informasi juga dapat mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik (*good governance*) yaitu transparan, efektif, dan efisien serta akuntabel. Untuk mewujudkan *good governance* perlu adanya Pengembangan *electronic government* bukan sebuah upaya yang sekali jadi, namun diperlukan serangkaian tahapan yang sistematis, terukur dan berkesinambungan dengan dukungan dari seluruh komponen baik dari pemerintah, sektor swasta dan seluruh lapisan masyarakat. Untuk mencapai

efektivitas dalam penerapannya. Hubungan implementasi konsep *e-Government* yang berhubungan dengan penerapan GCG yang menunjukkan bahwa untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dibutuhkan kecepatan proses kerja serta otomatisasi administrasi dan modernisasi penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat, sehingga melalui implementasi *e-Government* yang tepat akan secara signifikan memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat di suatu negara secara khusus, dan masyarakat dunia secara umum. Dengan adanya implementasi *e-Government*, hubungan-hubungan tata-pemerintahan (*governance*) antara pemerintah, swasta, dan masyarakat sehingga lebih efisien, efektif, dan produktif.

Untuk mendukung *E-Government* maka harus memiliki beberapa segmen yang memiliki kegiatan pengelolaan keuangan yang terintegrasi, antara lain: *E-Budgeting* dan *E-Planning*. *E-Budgeting* adalah sistem penyusunan anggaran yang di dalamnya termasuk aplikasi program komputer berbasis web untuk memfasilitasi proses penyusunan anggaran belanja daerah. *E-Project Planning* adalah sistem perencanaan kegiatan yang didalamnya termasuk program komputer berbasis web untuk memfasilitasi pencatatan rincian rencana kegiatan yang ditetapkan berdasarkan faktor waktu, alokasi anggaran, dan volume kegiatan.

Terkait dengan masalah akuntabilitas di Indonesia menurut Wahyudi Kumorotomo (2010) ada beberapa permasalahan yang berhubungan dengan kinerja akuntabilitas pemerintah daerah. Berkaitan dengan *administrative accountability* dan *profesional accountability* isu pokok yang muncul adalah buruknya kinerja pengelolaan anggaran daerah.

Dari IHPS II Tahun 2017 mengungkapkan hasil pemeriksaan atas 5 LKPD Tahun 2016 dari 542 pemda yang wajib menyerahkan LKPD Tahun 2016. Lima LKPD Tahun 2016 tersebut terlambat disampaikan kepada BPK untuk diperiksa sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Hasil pemeriksaan atas 537 LKPD Tahun 2016 telah dilaporkan dalam IHPS I Tahun 2017. Dengan demikian, sampai dengan IHPS II Tahun 2017, BPK telah melaporkan seluruh (542) hasil pemeriksaan atas LKPD 2016.

Terhadap pemeriksaan atas 5 LKPD Tahun 2016, BPK memberikan opini WTP atas 3 LKPD dan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) atas 2 LKPD. Dengan demikian, atas seluruh (542) LKPD Tahun 2016, BPK memberikan opini WTP atas 378 (70%) LKPD, opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) atas 141 (26%) LKPD, dan opini Tidak Menyatakan Pendapat (TMP) atas 23 (4%) LKPD. Untuk penyusunan LKPD Tahun 2016 tersebut, seluruh pemda telah menerapkan akuntansi berbasis akrual sebagai pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Berdasarkan tingkat pemerintahan, opini WTP dicapai oleh 31 dari 34 pemerintah provinsi (91%), 275 dari 415 pemerintah kabupaten (66%), dan 72 dari 93 pemerintah kota (77%). Capaian opini tersebut telah melampaui target kinerja keuangan daerah bidang penguatan tata kelola pemda/ program peningkatan kapasitas keuangan pemda yang ditetapkan dalam RPJMN 2015-2019 masing-masing sebesar 85%, 60%, dan 65% pada tahun 2019.

Apabila dibandingkan dengan capaian tahun 2015, kualitas LKPD Tahun 2016 mengalami peningkatan yang ditunjukkan dengan kenaikan opini WTP sebesar 12 poin persen yaitu dari 58% pada LKPD Tahun 2015 menjadi 70% pada LKPD Tahun 2016. Pada LKPD Tahun 2015, sebanyak 313 dari 542 LKPD memperoleh opini WTP (58%), sedangkan pada LKPD tahun 2016 sebanyak 378 dari 542 LKPD memperoleh opini WTP (70%). Selain kenaikan jumlah opini WTP, juga terjadi kenaikan opini dari opini Tidak Wajar (TW) atau TMP menjadi opini WDP sebanyak 15 LKPD.

Dalam 5 tahun terakhir (2012-2016), opini LKPD mengalami perbaikan. Selama periode tersebut, LKPD yang memperoleh opini WTP naik sebanyak 47 poin persen, yaitu dari 23% pada LKPD Tahun 2012 menjadi 70% pada LKPD Tahun 2016. Sementara itu, jumlah LKPD yang memperoleh opini TMP mengalami penurunan sebanyak 11 poin persen dari 15% pada LKPD Tahun 2012 menjadi 4% pada LKPD Tahun 2016.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan serta Undang-Undang terkait lainnya, telah melakukan pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Medan Tahun Anggaran 2016, Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Atas pemeriksaan tersebut, BPK RI telah menerbitkan Laporan Hasil Pemeriksaan Keuangan atas LKPD Pemerintah Kota Medan Tahun 2016 yang

memuat opini Wajar Dengan pengecualian (WDP) dengan nomor 61/LHP/XVIII.MDN/06/2017.

Dari permasalahan diatas, saya berkeinginan meneliti di Kota medan karena lebih efisien waktu dan juga menarik untuk mengetahui mengapa opini dari BPK pada tahun anggaran 2014 memuat opini Wajar Tanpa Pengecualian sedangkan pada tahun 2016 memuat opini Wajar Dengan Pengecualian.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Herawaty (2011) dengan judul Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi Dan Sistem Pelaporan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah Kota Jambi. Hasil penelitan tersebut menyatakan bahwa secara parsial variable sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, sedangkan variable kejelasan sasaran anggaran dan pengendalian akuntansi memiliki pengaruh negative terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Sedangkan pada penelitian yang juga dilakukan oleh Eko Setiawan (2013) dengan judul yang sama, menyatakan hasil Kejelasan Sasaran Anggaran dan Pengendalian Akuntansi berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Pelalawan. Sedangkan Sistem Pelaporan tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten pelalawan.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian 1) objek penelitian tidak sama dengan penelitian sebelumnya karena objek yang digunakan pada penelitian ini adalah instansi pemerintah daerah Kota Medan sedangkan objek penelitian

sebelumnya adalah instansi pemerintah kota Jambi. 2) dalam penelitian ini sudah menguji tentang *E-Budgeting* dan *E-Planning* sedangkan dipenelitian sebelumnya tidak menguji tentang itu.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diangkat sebagai permasalahan dalam suatu penelitian yang berjudul **“Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi dan Sistem Pelaporan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah Kota Medan”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

- 1) Kejelasan sasaran anggaran telah terlaksana dengan baik pada Instansi pemerintah Kota Medan.
- 2) Pelaksanaan pengendalian akuntansi dapat meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Medan.
- 3) Pelaksanaan sistem pelaporan mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Medan.

1.3 Pembatasan Masalah

Dari uraian diatas, maka penulis membatasi penelitian ini hanya menguji kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Medan.

1.4 Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang masalah, identifikasi masalah, pembatasan masalah di atas maka yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- 1) Apakah Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Medan?
- 2) Apakah Pengendalian Akuntansi berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Medan?
- 3) Apakah Sistem Pelaporan berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Medan?

1.5 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

- 1) Mengetahui pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Medan.
- 2) Mengetahui pengaruh Pengendalian Akuntansi terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Medan.
- 3) Mengetahui pengaruh Sistem Pelaporan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Medan.

1.6 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan para pembaca maupun sebagai salah satu referensi atau bahan pertimbangan dalam penelitian selanjutnya di masa yang akan datang dan juga ingin menganalisis mengenai Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

2) Bagi Perguruan Tinggi

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan literatur akuntansi sektor publik dan sebagai acuan penelitian terutama untuk peneliti yang ingin melakukan penelitian lebih lanjut mengenai Kejelasan Sasaran Anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

3) Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam mewujudkan pemerintahan yang lebih baik dan dapat menjadi acuan atau referensi dalam meningkatkan Akuntabilitas Kinerja instansi Pemerintah.