

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Perkembangan akuntansi sektor publik, khususnya di Indonesia semakin pesat seiring bergesernya paradigma manajemen pemerintahan dari berorientasi pada proses menjadi berorientasi pada hasil. 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. Tuntutan akan akuntabilitas kinerja pemerintahan menjadi sorotan publik karena masyarakat mulai mempertanyakan nilai yang mereka peroleh atas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Akuntabilitas diyakini mampu mengubah kondisi pemerintah yang tidak dapat memberikan pelayanan publik secara baik menuju tatanan pemerintahan yang demokratis.

Akuntabilitas merupakan suatu kewajiban dalam rangka memberikan pertanggungjawaban dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (Bastian, 2010:385). Akuntabilitas kinerja instansi merupakan perwujudan kewajiban instansi pemerintah dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan dalam melaksanakan misi organisasi dalam upaya pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya (Mahsun, 2006:83). Akuntabilitas juga sebagai gambaran bagaimana penggunaan dana yang berasal dari masyarakat dan selain itu menunjukkan bagaimana dana tersebut digunakan secara ekonomis, efisien dan tepat sasaran.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara merupakan awal dari reformasi pengelolaan keuangan negara di Indonesia. Penetapan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, menjadi perubahan penting dan mendasar untuk memperbaiki kekurangan yang ada pada sistem pengelolaan keuangan daerah. Kedua undang-undang tersebut mengharuskan pemerintah memenuhi akuntabilitas yang semula pertanggungjawaban vertikal yaitu pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat ke pertanggungjawaban horizontal atau pertanggungjawaban kepada masyarakat melalui DPRD.

Intruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999, mengamanatkan dilaksanakannya Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) di semua level pemerintahan di Indonesia. Akuntabilitas adalah bentuk pertanggungjawaban dari suatu instansi dalam mengelola sumber daya yang diberikan dan dikuasai melalui media pelaporan secara periodik berupa Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Melalui penyusunan LAKIP, dapat memberikan gambaran penerapan prinsip-prinsip *good governance*, yaitu terwujudnya transparansi dan akuntabilitas di lingkungan pemerintah daerah (Kaltsum dan Rohman, 2013).

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pedoman Evaluasi atas Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) yang dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB), meliputi lima aspek diantaranya perencanaan kinerja,

pengukuran kinerja, pelaporan kinerja, evaluasi internal, dan capaian kinerja. Dari hasil evaluasi SAKIP Tahun 2017 yang dilakukan oleh KemenPAN-RB, Pemprov Jatim menjadi satu-satunya provinsi di wilayah II Indonesia yang SAKIP-nya mendapat predikat “A”. Hasil evaluasi SAKIP Pemprov Jatim dari tahun 2014 memperoleh predikat “A” dan mampu dipertahankan dengan nilai yang terus meningkat ([www.surya.co.id](http://www.surya.co.id)). Hal ini menunjukkan implementasi SAKIP Pemprov Jatim sangat baik. Namun, pencapaian ini masih belum diikuti dengan pertumbuhan ekonomi Jawa Timur yang merupakan terendah di antara provinsi lain di Pulau Jawa ([www.bi.go.id](http://www.bi.go.id)).

Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) Jawa Timur tahun 2016, empat kabupaten di Pulau Madura masuk enam besar daftar kabupaten/kota termiskin. Posisi pertama ditempati oleh Kabupaten Sampang, dengan jumlah penduduk miskin sebanyak 227.800 orang, disusul oleh Kabupaten Bangkalan diposisi kedua sebanyak 205.710 orang, kemudian Kabupaten Sumenep berada di posisi keempat dengan 216.140 orang, dan Kabupaten Pamekasan berada di urutan keenam dengan jumlah penduduk miskin berjumlah 142.320 orang ([www.jawapos.com](http://www.jawapos.com)). Masih banyaknya penduduk miskin pada empat kabupaten di Pulau Madura mengindikasikan pertumbuhan ekonomi masih berjalan lambat.

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), beberapa tahun terakhir pemerintah Kabupaten Sampang tidak dapat lepas dari status opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dari BPK RI ([www.mediamadura.com](http://www.mediamadura.com)). Selain itu, berdasarkan Laporan Hasil Evaluasi SAKIP kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur pada tahun 2017, Kabupaten Sampang menempati posisi dua terbawah diantara kabupaten/kota se-jawatimur dan menempati urutan terakhir diantara kabupaten lainnya di

Madura terkait pengimplementasian akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, seperti diringkas dalam tabel dibawah ini:

**Tabel 1.1**  
**Hasil Evaluasi SAKIP Kabupaten/Kota di Jawa Timur**  
**Tahun 2015-2017**

| Pemda          | 2015     |       | 2016     |       | 2017     |       |
|----------------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
|                | Kategori | Angka | Kategori | Angka | Kategori | Angka |
| Kab. Nganjuk   | CC       | 51.59 | CC       | 52.54 | CC       | 58.43 |
| Kab. Jember    | CC       | 54.09 | C        | 48.92 | CC       | 58.12 |
| Kab. Bangkalan | CC       | 56.72 | CC       | 54.55 | CC       | 56.06 |
| Kab. Sampang   | C        | 48.29 | CC       | 50.06 | CC       | 55.83 |
| Kota Batu      | C        | 42.06 | C        | 41.72 | C        | -     |

*Sumber: Biro Organisasi Setda Pemprov Jatim, 2018.*

Pemerintah Kabupaten Sampang hanya berhasil meraih nilai SAKIP sebesar 55,83 persen pada tahun 2017 dan sebesar 50,06 persen pada tahun 2016. Nilai tersebut mengalami peningkatan sebesar 5,77 persen namun masih belum mampu merubah predikat “CC” yang diraih pemerintah Kabupaten Sampang. Salah satu penyebab Pemkab Sampang meraih predikat “CC” adalah belum maksimalnya serapan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) pada tahun 2017. Hal ini diperkuat oleh pernyataan Bupati Sampang Fadhilah Budiono yang mengatakan serapan anggaran Kabupaten Sampang masih minim dikarenakan tidak terserapnya anggaran pada proyek fisik OPD, sehingga pembangunan sulit terdorong. Terbukti tiga bulan sebelum tutup tahun anggaran 2017, serapan APBD baru terealisasi sebesar 46,78 persen, yaitu dari jumlah anggaran Rp 1.757.214.896.271. hanya terealisasi sebesar Rp 822.072.382.983. ([www.jawapos.com](http://www.jawapos.com)).

Menurut Putri (2014), penyerapan anggaran tidak diharuskan mencapai 100%, tetapi penyerapan anggaran yang baik diharapkan mampu memenuhi setidaknya-tidaknya lebih dari 80% anggaran yang telah ditetapkan. Penyerapan

anggaran yang baik nantinya dapat mengartikan kinerja keuangan pemerintah meningkat pula. Untuk mendukung keberhasilan pencapaian sasaran pembangunan nasional, setiap instansi pemerintah diharapkan dapat mengatur pengeluarannya agar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Dengan adanya permasalahan diatas, terlihat bahwa untuk mencapai terwujudnya pemerintah daerah yang berakuntabilitas kinerja, tidak lepas dari anggaran pemerintah daerah. Fungsi anggaran selain sebagai alat perencanaan dan alat pengendalian, juga sebagai instrumen akuntabilitas publik atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik (Bahri, 2012). Penerapan anggaran berbasis kinerja menjadi penting bagi instansi pemerintah, agar proses penganggaran didasarkan pada hasil yang akan dicapai melalui pembuatan standar kinerja pada setiap anggaran kegiatan sehingga jelas tindakan yang akan dilakukan, biaya yang dibutuhkan, serta hasil yang akan diperoleh kedepannya (Nanda dan Darwanis, 2016).

Menurut Syuliswati dan Asdani (2017), menyatakan penerapan anggaran berbasis kinerja menjadi hal yang sangat relevan dan penting karena dampaknya terhadap akuntabilitas kinerja. Pernyataan tersebut diperkuat oleh penelitian Endrayani, dkk. (2014), Wibisono (2016), serta Safaruddin dan Basri (2016), yang menunjukkan penerapan anggaran berbasis kinerja yang semakin baik, maka semakin besar pula akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Namun hasil tersebut kontras dengan penelitian Biworotomo (2016), yang menyatakan penganggaran berbasis kinerja tidak mempunyai pengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hasil penelitian Biworotomo (2016) sejalan dengan penelitian Harjanti (2009), yang menunjukkan anggaran berbasis

kinerja mempunyai pengaruh yang sangat lemah terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Selain anggaran berbasis kinerja, terwujudnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah tidak lepas dari adanya ketepatan sasaran anggaran dalam sistem pemerintahan untuk mengetahui kinerja yang terjadi di lapangan apakah tepat pada sasaran pembangunan dan perkembangan masyarakat. Menurut penelitian Paramitha dan Gayatri (2016), yang menyatakan bahwa peningkatan ketepatan sasaran anggaran dalam perencanaan, evaluasi dan tindakan terhadap setiap kegiatan dapat meningkatkan akuntabilitas kinerja. Hasil ini diperkuat oleh penelitian Dewi dan Supadmi (2015), yang menyatakan ketepatan anggaran memiliki pengaruh yang positif terhadap akuntabilitas kinerja. Selanjutnya Cahyani dan Utama (2015) serta Hidayatullah dan Herdjiono (2014), menyatakan adanya sasaran anggaran yang semakin jelas, maka akan meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Sedangkan penelitian Pambudi dan Murtini (2016), Herawaty (2014), Darwanis dan Chairunnisa (2013), menemukan bahwa kejelasan sasaran anggaran mempunyai pengaruh yang negatif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Untuk mencapai kinerja yang berakuntabilitas, pemerintah daerah menerapkan sistem pengendalian manajerial sektor publik sebagai alat untuk mempercepat ketepatan hasil yang diinginkan, yang berfokus pada bagaimana melaksanakan strategi organisasi agar tujuan dan sasaran organisasi dapat dicapai secara efektif dan efisien. Peningkatan pencapaian kendali manajerial pada setiap bagian yang terdapat di setiap dinas dan badan dapat meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (Dewi dan Supadmi, 2015). Pernyataan ini didukung oleh hasil penelitian Paramitha dan Gayatri (2016), Kharismawati

(2016), serta Primayoni, dkk. (2014), yang mengungkapkan sistem pengendalian yang baik akan meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Sedangkan hasil berbeda didapatkan dalam penelitian Herawaty (2014), yang menunjukkan pengendalian internal pemerintah tidak pengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah daerah. Serta penelitian Ruspina (2013), yang menunjukkan bahwa sistem pengendalian internal tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas pemerintah.

Pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, tidak lepas dari adanya sistem pelaporan yang baik guna memantau dan mengendalikan kinerja aparat dalam mengimplementasikan anggaran yang telah ditetapkan. Sistem pelaporan yang baik, akan mencantumkan penjelasan mengenai penyebab terjadinya penyimpangan, tindakan yang diambil untuk untuk mengoreksi penyimpangan dan waktu yang dibutuhkan agar tindakan koreksi lebih efektif, sehingga akan menciptakan pengelolaan keuangan instansi pemerintah berakuntabilitas kinerja (Anjarwati, 2012). Pernyataan ini sesuai dengan penelitian Paramitha dan Gayatri (2016), Kanji (2016), Cahyani dan Utama (2015), serta Herawaty (2011), yang menyatakan semakin baik sistem pelaporan instansi pemerintah, maka semakin baik pula akuntabilitas kinerjanya. Namun hasil tersebut kontras dengan hasil penelitian Herawaty (2014) dan Setiawan (2013), yang menyatakan sistem pelaporan yang dimiliki pemerintah daerah tidak berperan dalam meningkatkan akuntabilitas kinerjanya.

Berdasarkan fenomena diatas dan adanya perbedaan hasil penelitian terdahulu, peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian mengenai “Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja, Ketepatan Sasaran Anggaran, Sistem Pengendalian Manajerial, Dan Sistem Pelaporan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi

Pemerintah (Studi Pada OPD Pemerintah Kabupaten Sampang)”. Penelitian ini merupakan replikasi dan pengembangan dari penelitian Paramitha dan Gayatri (2016) dan penelitian Endrayani, dkk (2014). Adapun perbedaan pada penelitian ini dan sebelumnya adalah penambahan variabel anggaran berbasis kinerja. Selain itu penelitian ini dilakukan pada obyek yang berbeda yaitu pada pemerintah Kabupaten Sampang-Madura, dan responden yang digunakan dalam penelitian ini juga berbeda.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
2. Apakah ketepatan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
3. Apakah sistem pengendalian manajerial berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
4. Apakah sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menjelaskan pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
2. Untuk menjelaskan pengaruh ketepatan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

3. Untuk menjelaskan pengaruh sistem pengendalian manajerial terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
4. Untuk menjelaskan pengaruh sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis:
  - a. Dapat digunakan sebagai referensi mengenai anggaran berbasis kinerja, ketepatan sasaran anggran, sistem pengendalian manajerial, dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
  - b. Dapat dijadikan dasar untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan pengembangan penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
2. Manfaat Praktis:
  - a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan peneliti mengenai akuntabilitas kinerja instansi pemeintahan.
  - b. Bagi objek penelitian, OPD Kabupaten Sampang, dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan pemerintah daerah untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

#### **1.5 Sistematika Penelitian**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini yang berjudul “Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja, Ketepatan Sasaran Anggaran, Sistem Pengendalian Manajerial, Dan Sistem Pelaporan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi

Pemerintah (Studi Pada OPD Pemerintah Kabupaten Sampang)” tersusun dalam lima (5) bab, dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN, pada bab ini akan diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA, pada bab ini akan dikemukakan tentang landasan teori, peneliti terdahulu dan pengembangan hipotesis serta kerangka konseptual.

BAB III METODE PENELITIAN, pada bab ini mengemukakan mengenai ruang lingkup penelitian, jenis penelitian, variabel-variabel penelitian, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, data dan sumber data, definisi operasional variabel, dan metode analisis data.

BAB IV HASIL PEMBAHASAN, pada bab ini memberi gambaran sikap objek yang diteliti, pengolahan data yang didapat dan pembahasan yang menjelaskan data tersebut.

BAB V KESIMPULAN, bab ini mengurai dari akhir penelitian berupa kesimpulan dari bab sebelumnya dan saran-saran perbaikan untuk masa yang akan datang.