

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Sistem pengendalian internal sangat berperan penting dalam mewujudkan kinerja instansi Pemerintah Daerah. Sistem pengendalian internal yang tidak baik maka pemerintah daerah tidak akan menjadikan tata kelola pemerintah yang *good governance*. Dapat diketahui dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Seperti yang dituang dalam pasal 2 ayat 1 menyatakan bahwa sistem pengendalian internal wajib dilakukan untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang efisien, efektif, akuntabel, dan transparan. Untuk penilaian strategi kematangan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) baru digunakan resmi sejak tahun 2016 seperti pada Peraturan Kepala BPKP Nomor 4 Tahun 2016. Dengan adanya SPIP maka, akan semakin kecil terjadinya penyimpangan, sehingga dapat meningkatkan program-program Pemerintah Daerah yang belum berjalan dengan baik.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah yang baik harus berdasarkan prinsip (*good government governance*). Prinsip-prinsip *good government governance* yang dijalankan oleh institusi pengelola keuangan Pemerintah Daerah adalah harus adanya transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan kredibilitas. Asmawanti (2020) dalam mewujudkan prinsip-prinsip *good government governance* Pemerintah Daerah dapat menjalankan tiga

mekanisme. Pertama, menerima aspirasi masyarakat dan membangun kerja sama. Kedua, memperbaiki mekanisme pengendalian dan peraturan-peraturan intern. Ketiga, membentuk budaya kompetisi dalam melayani masyarakat.

Pengelolaan keuangan daerah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 yang berisi mengenai keseluruhan kegiatan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah sebagaimana yang di atur dalam pasal 1 ayat 2. Dalam pengelolaan keuangan pemerintah yang baik harus berdasarkan pada konsep *value of money*. Dimana antara ekonomi, efisiensi, dan efektivitas dalam pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah harus dijalankan secara optimal. Kejelasan sasaran anggaran dalam Pemerintah Daerah sangatlah penting dan jelas. Jika tidak ada kejelasan sasaran anggaran maka Pemerintah Daerah akan susah dalam mengimplentasikan anggaran yang ada. Ketidakjelasan dalam sasaran anggaran akan menimbulkan keragu-raguan Pemerintah Daerah untuk bertindak. Ketidakjelasan sasaran juga akan membuat pencapaian terhambat sehingga mengakibatkan rasa ketidakpuasan terhadap capaian tersebut (BPKAD Kabupaten Banjar,2017).

Dalam Islam telah diberitahukan tentang pertanggungjawaban seorang pemimpin dalam menjaga amanahnya selama ia menjalankan tugasnya menjadi seorang pemimpin. Hal tersebut dapat dilihat dalam hadits nabi Muhammad SAW yang diriwayatkan oleh Imam Bukhori Muslim yang berbunyi:

عَنْ عَبْدِ اللَّهِ، قَالَ النَّبِيُّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ:  
كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ. فَإِلِمَامٌ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ، وَالرَّجُلُ رَاعٍ عَلَى أَهْلِهِ وَهُوَ مَسْئُولٌ  
وَالْمَرْأَةُ رَاعِيَةٌ عَلَى بَيْتِ زَوْجِهَا وَهِيَ مَسْئُولَةٌ، وَالْعَبْدُ رَاعٍ عَلَى مَالِ سَيِّدِهِ وَهُوَ مَسْئُولٌ  
أَلَا فَكُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ

Artinya:

“Abdullah, Nabi Muhammad SAW bersabda: Setiap kalian adalah pemimpin, dan setiap kalian akan dimintai pertanggungjawabannya. Seorang imam adalah pemimpin dan akan dimintai pertanggungjawabannya. Seorang laki-laki adalah pemimpin atas keluarganya dan ia akan dimintai pertanggungjawabannya. Seorang wanita adalah pemimpin atas rumah suaminya, dan ia pun akan dimintai pertanggungjawabannya. Seorang budak juga pemimpin atas hartanya dan ia juga akan dimintai pertanggungjawabannya. Sungguh setiap kalian adalah pemimpin dan setiap kalian akan dimintai pertanggungjawabannya (H.R. Bukhori Muslim){4789}.”

Hadist diatas menjelaskan mengenai pertanggungjawaban seorang pemimpin dalam mengemban amanah yang dijalankan. Dalam pemerintahan daerah SAKIP adalah laporan pertanggungjawaban kepala daerah bisa DPRD ataupun Gubernur atas kinerja yang telah dijalanannya dan sebagai sistem pengendalian manajemen. SAKIP digunakan sebagai untuk mengukur sejauh mana Pemerintah Daerah berupaya dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat, memperbaiki tata kelola dan membarantas korupsi.

Dari penjelasan diatas bahwa Kinerja Pemerintah Daerah dapat dilihat dari Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Mengingat pada Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) No. 94 Tahun 2016 tentang Pedoman Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) menyatakan pada pasal 1 ayat 5 “SAKIP merupakan rangkaian sistematis dari berbagai aktivitas, alat, dan prosedur yang dirancang untuk tujuan penetapan dan pengukuran, pengumpulan data, pengklasifikasian,

pengikhtisaran, dan pelaporan kinerja pada instansi pemerintah, dalam rangka pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah”. Salah satu Pemerintah Daerah yang baik adalah keterbukaan atas keterbukaan (transparansi) keuangan Pemerintah Daerah terhadap masyarakat dan DPRD. Dengan adanya transparansi antara Pemerintah Daerah dengan masyarakat maka, akan menciptakan *horizontal accountability* sehingga menciptakan Pemerintah Daerah yang efektif, efisien, akuntabel, tranparan, dan *representative* terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

**Tabel 1.1 : Predikat Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Perintah Daerah Istimewa Yogyakarta**

Tahun	Predikat
2016	A
2017	AA
2018	AA
2019	AA
2020	AA

Sumber : <https://yogyakarta.bpk.go.id>

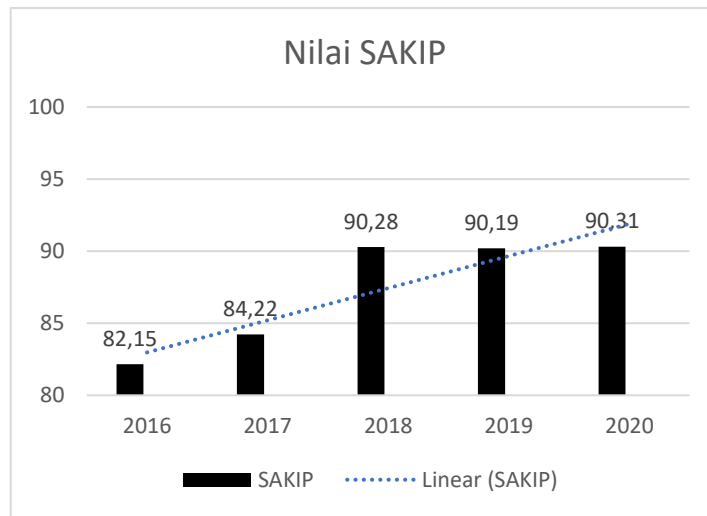
Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan satu-satunya Provinsi yang sudah mendapatkan predikat AA untuk SAKIP dan predikat A untuk Birokrasi Reformasi (RB) di Indonesia selama 4 tahun berturut-turut (Jogjapro, 2021). Hal ini ditunjukkan dengan adanya efisiensi dan efektivitas dalam program-program yang dijalankannya setiap tahun sehingga meminimalkan dana yang keluar. Selain itu Pemerintah DIY terus mengupayakan inovasi yang produktif dengan mengedepankan aspek layanan dan berorientasi pada hasil. DIY mendapatkan predikat AA untuk SAKIP salah satunya DIY menerapkan sikap handal, efektif dan efisien sehingga

mampu mewujudkan *good government governance* dan *clean governance* dengan dukungan sumber daya manusia yang *professional*, etos kerja yang tinggi dan memiliki moral yang baik.

Apalagi pada masa pandemi COVID-19 Pemerintah Daerah harus kreatif dalam membuat program dan mengalokasikan dana secara seksama demi mewujudkannya *good government governance*. Dengan adanya pandemi COVID-19, Pemerintah Daerah Provinsi DIY melakukan kebijakan baru dimana pemerintah melakukan *refocusing* anggaran dan realokasi anggaran. Dimana kebijakan itu dicantumkan dalam rencana strategi pasca COVID-19 periode 2017-2022. Kebijakan tersebut digunakan untuk penyesuaian belanja Pemerintah Daerah. Dalam laman berita pada *website* resmi Kemenkeu RI Ditjen Perbendaharaan (DJPb) Kanwil DIY bahwa kebijakan baru tersebut tercantum dalam Peraturan perundang-undangan Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19 dan telah di undang-undangkan pada nomor 2 Tahun 2020.

Dalam laman berita pada *website* resmi *jogjapro.go.id*, mengatakan bahwa program-program OPD banyak yang belum tercapai akibat dana yang digunakan dialihkan untuk Bantuan Keuangan Khusus (BKK) COVID-19. Selain karena pengalihan dana, penurunan pendapatan provinsi DIY juga hingga 1 triliun rupiah sehingga belanja pemerintah juga menurun. Penurunan pendapatan provinsi menjadi penyebab kegiatan di OPD tidak berjalan dan perangkat OPD hanya melakukan tugas harian saja.

**Tabel 1.2 : Penilaian SAKIP Lima Tahun Terakhir**



Sumber : Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur 2020, <http://bappeda.jogjaprovo.go.id>

Dalam Laporan Ketetapan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur DIY pada tahun 2020 menjelaskan bahwa dengan adanya *refocusing* anggaran karena COVID-19 sehingga ada beberapa target yang tidak dilaksanakan yang berpengaruh pada capaian kinerja eselon II dan III. Oleh karena itu, hal ini tidak berpengaruh terhadap hasil akhir penilaian Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) pada tahun 2020. Penilaian SAKIP pada tahun 2020 memperoleh nilai 90,31 dan menjaga kestabilan predikat SAKIP (Jogjaprovo, 2021). Dengan adanya kebijakan baru dan masalah dengan hadirnya COVID-19 tidak menjadi penurunan kinerja pemerintah, justru terdapat peningkatan sebesar 0,12 persen.

DIY mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) sejak tahun 2010. Menurut penelitian Ahyaruddin dan Amrillah (2018) opini WTP atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) akan berdampak

terhadap peningkatan kinerja Pemerintah Daerah karena audit merupakan salah satu bentuk pengawasan terhadap pengelolaan dana pemerintah secara efisien dan efektif. DIY bukanlah penerima opini WTP pertama kali di Indonesia ataupun mendapatkan opini WTP terbanyak. Namun, DIY merupakan provinsi pertama kali di Indonesia yang mendapatkan predikat SAKIP dengan predikat yang sangat baik.

**Tabel 1.3 : Opini BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Selama Lima Tahun Terakhir**

Tahun	Opini
2016	WTP
2017	WTP
2018	WTP
2019	WTP
2020	WTP

Sumber : Yogyakarta.bpk.go.id

Dari penjelasan diatas, maka penulisan untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi, Sistem Pelaporan, dan Sumber Daya Manusia di Masa Pandemi COVID-19 Terhadap kinerja Instansi Pemerintah (Studi Empiris pada Daerah Istimewa Yogyakarta)”**.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Isnanto *et al.* (2019) dan Precelina dan Wuryani (2019). Hasil dari penelitian Isnanto tersebut menghasilkan bahwa variabel kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah semua berpengaruh positif. Sedangkan, pada penelitian Precelina dan Wuryani kejelasan sasaran anggaran dan pengendalian akuntansi

berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan sistem pelaporan berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Berbeda dengan penelitian Budiani dan Asyik (2021) bahwa variabel sumber daya manusia terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah daerah berpengaruh negatif.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah objek penelitian dan variabel penelitian. Objek penelitian Isnanto *et al.* (2019) adalah di Satuan Kerja Pemerintah Daerah di Kota Sukoharjo dengan predikat SAKIP C. berbeda dengan yang dilakukan oleh penelitian Precelina dan Wuryani (2019) di Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) di Kabupaten Jombang dengan predikat SAKIP BB. Pada penelitian ini pada Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) di Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian ini memilih Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai objek penelitian karena DIY merupakan satu-satunya kota di Indonesia yang meraih predikat AA untuk SAKIP dan A untuk Birokrasi Reformasi (BR).

Pada penelitian Isnanto *et al.* (2019), Preceline dan Wuryani (2019) dan Fauzan *et al.* (2017) menghasilkan jika variabel kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah Daerah. Di sisi lain penelitian Mikoshi (2020) dan Ariyandi *et al.* (2020) bertolak belakang dengan penelitian Isnanto *et al.* (2019) bahwasannya kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah berpengaruh negatif.



Pada penelitian Isnanto *et al.* (2019) dan Precelina & Wuryani (2019) menggunakan variabel kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan lokasi yang berbeda dengan penelitian Isnanto (2019) dan Precelina (2019). Berbeda dengan penelitian ini menambahkan satu variabel yakni, variabel sumber daya manusia karena DIY masih belum optimal dalam kinerja sumber daya manusianya dan masih banyak program-program yang belum tercapai pada tahun 2020 akibat adanya *refocusing* anggaran. Diantaranya :

**Tabel 1.4 : Program Kerja Pemerintah Provinsi DIY Tahun 2020**

No	Indikator Kinerja	Satuan	Target 2019	2020		Capaian (%)	Keterangan
				Target	Realisasi		
1	Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	Angka Indeks	79,99	81,08	79,97	98,63	Tidak tercapai
2	Indeks Pemberdayaan Gender (IDG)	Angka Indeks	70,15	70,12	73,59*	104,95	Tercapai
3	Indeks Gini	Angka Indeks	0,4280	0,3776	0,437	84,27	Tidak tercapai
4	Presentase angka kemiskinan	Persen	16,50	9,6	12,10	73,96	Tidak tercapai
5	Presentase Peningkatan Jumlah Budaya Benda dan Takbenda yang diapresiasi	Persen	13,10	11,72	11,97	102,13	Tercapai
6	Pertumbuhan Ekonomi	Persen	6,60	5,29	-2,69	-50,85	Tidak tercapai

No	Indikator Kinerja	Satuan	Target 2019	2020		Capaian (%)	Keterangan
				Target	Realisasi		
7	Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH)	Angka Indeks	61,05	62,44	61,60	98,65	Tidak Tercapai
8	Kesesuaian Pemanfaatan ruangan	Persen	78,85	79,5	78,95	99,31	Tidak tercapai
9	Capaian Penataan Ruang Pada Satuan Strategis Keistimewaan	Persen	31,53	40,69	40,69	100	Tercapai
10	Indeks Williamson	Angka Indeks	0,4540	0,4524	0,4530*	99,87	Tidak tercapai
11	Opini BK	Opini	WTP	WTP	WTP	100	Tercapai
12	Nilai Akuntabilitas Pemerintah (AKIP) 1=AA; 2=A; 3=BB; 4=B; 5=CC; 6=C; 7=D	Nilai	AA	A	AA*	150	Tercapai
14	Presentase Capaian Program urusan Keistimewaan	Persen	96,15	82,61	84,62	102,43	Tercapai
15	Bidang tanah Kasultanan, Kadipaten dan Tanah Desa yang Terfasilitasi untuk Dikelola Serta Dimanfaatkan	Bidang	10.729	13.419	12.437	92,68	Tercapai

Sumber : Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur Tahun 2020, <http://bappeda.jogjaprovo.go.id>

## **1.2 Batasan Masalah**

1. Ruang lingkup penelitian ini hanya pada Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) yang ada di Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta saja.
2. Penelitian ini membatasi pengujian faktor yang mempengaruhi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada beberapa variabel seperti Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi, Sistem Pelaporan, dan Sumber Daya Manusia

## **1.3 Rumusan Masalah**

Anggaran daerah merupakan peran yang sangat penting dalam pemerintahan. Anggaran daerah harus bisa menjadi tolak ukur atas pencapaian kinerja selama dalam satu periode. Anggaran daerah dijadikan tolak ukur dalam pencapaian kinerja guna menilai atas program perencanaan Pemerintah Daerah dalam menjalankannya harus bisa menggambarkan sasaran kinerja secara jelas sehingga dapat mendorong karyawan instansi pemerintahan agar melakukan dengan yang terbaik agar program yang di rencanakan selama satu periode dapat berjalan secara optimal. Untuk mendapatkan kinerja instansi pemerintahan yang optimal maka memerlukan kinerja yang transparan, jujur, andal dalam melakukan sistem akuntansi dan pelaporan pertanggungjawaban atas kinerjanya. Tanpa adanya itu maka kinerja instansi pemerintah akan kurang maksimal. Selain itu, kinerja sumber daya manusia yang handal sangat diperlukan Pemerintah Daerah untuk menjalankan akuntabilitas yang baik. Oleh karena itu rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta ?
2. Apakah Pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta ?
3. Apakah sistem pelaporan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta ?
4. Apakah sumber daya manusia berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta ?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh pengendalian akuntansi terhadap akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.
4. Untuk menguji dan menganalisis tentang pengaruh sumber daya manusia terhadap akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **1.5 Manfaat**

Adapun manfaat dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh sebagai berikut:

### **1. Praktis**

Bagi pembuat kebijakan terkait akuntabilitas pada Pemerintah Daerah khususnya pada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) kerana obyek penelitian ini bertempat di DIY. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta berupa masukan atau bahan evaluasi dalam peningkatan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

### **2. Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi akademisi. Baik untuk referensi penelitin selanjutnya dan penelitian ini dapat dikembangkan kembali ataupun untuk menjalin kerja sama antara pemerintah dengan akademisi.