

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Pembagian otonomi seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk memperlancar terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan peningkatan pemberdayaan, pelayanan, dan peran masyarakat. Di samping itu dengan otonomi yang luas, lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan dapat menambah daya saing serta memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Indonesia telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada pemerintah daerah tentang perubahan dalam pemerintahan yaitu otonomi daerah. Otonomi daerah adalah otonomi yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sistem otonomi daerah akan membentuk kapasitas dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, memberdayakan masyarakat dan menciptakan ruang gerak, serta berkontribusi pada perbaikan sistem pengelolaan keuangan daerah (Mardiasmo, 2002). Pelayanan publik prima dapat diwujudkan dengan memposisikan semua elemen agar dapat menjadi pelayan dan bukan hanya untuk dilayani. Pelayanan merupakan dasar dari teori stewardship yang mengemukakan bahwa perilaku dapat dibentuk agar selalu dapat diajak bekerja sama dalam organisasi, mengutamakan kepentingan kolektif atau bersama daripada kepentingan pribadi dan selalu bersedia untuk melayani (Davis *et al*, 1997).

Kinerja pemerintah daerah mempunyai peran dalam pelaksanaan pemerintah dan kegiatan pengembangan untuk pelayanan masyarakat untuk mencapai keberhasilan dalam menjalankan tugasnya dengan baik. Penilaian kinerja merupakan penentuan dalam daya guna operasional suatu organisasi, bidang dari institusi dan pegawai berdasarkan tujuan, tolak ukur dan kemampuan yang telah ditetapkan sebelumnya (Mulyadi, 2001). Kinerja merupakan kesuksesan pada seseorang dalam melakukan pekerjaan dan keberhasilan organisasi dalam menyelesaikan pekerjaannya (Hakim *et al.*,2016).

Kinerja pada Pemerintahan Daerah Kota Semarang mendapatkan predikat Akuntabilitas dan Kinerja Pemerintahan Daerah (Evaluasi dan Penerapan SAKIP) dengan hasil evaluasi mencapai target dengan nilai 68,12 tingkat akuntabilitas kinerja B, Sedangkan Kinerja Pemerintahan Kabupaten Magelang mendapatkan nilai predikat hasil evaluasi dengan nilai 60,10 tingkat akuntabilitas kinerja B. Ada pun faktor- faktor yang membuat Kinerja pemerintah Kabupaten Magelang masih rendah, antara lain yaitu pada sistem pengelolaan keuangan masih lemah, berawal pada bentuk hasil pelaporan pelaksanaan APBD, yang berawal pada pertanggungjawaban, pelaksanaan APBD, serta Penganggaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan proses perencanaan. Apabila pengesahan APBD proses penganggaran pemerintah daerah terlambat maka rancangan tersebut dalam mencapai tahun anggaran berjalan tidak terlaksana pada pembangunan daerah (Ernawilis, 2015).

Kinerja pemerintah daerah yaitu wujud pada pencapaian pelaksanaan program untuk mewujudkan suatu sasaran, tujuan, misi, dan visi dalam organisasi adalah perencanaan, investigasi, koordinasi, evaluasi, pengawasan, pengaturan staf, negosiasi dan perwakilan (Warisno, 2009). Kinerja pemerintahan daerah

harus berdasarkan pertanggungjawaban dan transparansi, maka perlu adanya penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). LAKIP merupakan laporan kinerja tahunan yang berisi pertanggungjawaban kinerja instansi dalam mencapai tujuan/sasaran strategis.

**Tabel 1. 1**  
**Laporan Hasil Evaluasi AKIP Pada Pemerintah Daerah**

No.	Pemerintah Daerah	2017	2018	2019
1.	Daerah Istimewa Yogyakarta	AA	AA	AA
2.	Kota Yogyakarta	BB	BB	BB
3.	Kab. Bantul	A	A	A
4.	Kab. Sleman	A	A	A
5.	Kab. Kulon Progo	A	A	A
6.	Kab. Gunungkidul	BB	BB	BB
7.	Kota Magelang	B	B	B
<b>8.</b>	<b>Kab. Magelang</b>	<b>CC</b>	<b>CC</b>	<b>B</b>
9.	Kab. Klaten	B	B	B
10.	Kab. Purworjo	CC	B	A
11.	Kab. Kebumen	CC	CC	B
12.	Kab. Cilacap	BB	BB	BB

Keterangan Predikat AA senilai 90-100, predikat A senilai 80-90, BB dengan nilai 70-80, B untuk nilai 60-70, CC dengan nilai 50-60, dan C nilainya 30-50. kurang dari 30 predikatnya D. Hasil data bahwa pemerintahan Kabupaten Magelang memperoleh nilai 60,10 dengan Predikat B yang menunjukan tingkat kinerjanya sudah cukup memadai. Namun untuk mencapai nilai Predikat A masih kurang cukup karena saat ini kinerja hanya naik 0,10. Untuk hasil yang maksimal maka Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) perlu diadakannya perbaikan adanya indikator kinerja tujuan dan sasaran yang baik dan menetapkan target kinerja dengan baik untuk perbaikan dimasa yang akan datang.

Pada pemertintah daerah Kabupaten Magelang mendapatkan nilai kinerja yang cukup memadai hal ini berpengaruh juga pada sistem pengendalian internal yang diterapkan oleh pemerintah. Jika hasil evaluasi kinerja pemerintah masih rendah maka dapat dikatakan jika pemerintah juga memiliki sistem pengendalian internal yang kurang baik. Sedangkan hasil evaluasi kinerja pemerintah tinggi maka dapat dikatakan jika pemerintah memiliki sistem pengendalian yang baik.

Pemerintah daerah terlibat di setiap departemen dalam pengerjaan anggaran yang terkait dengan APBD. Setiap SKPD memuat rencana kerja anggaran yang sering disebut dengan RKA SKPD. SKPD RKA pada SKPD memuat indikator kinerja yang digunakan untuk melaksanakan kegiatan dan rencana yang akan dilaksanakan. RKA SKPD memuat masukan, keluaran dan hasil dari beberapa rencana dan kegiatan, sehingga realisasi RKA SKPD juga termasuk target anggaran. Sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan SKPD dalam menetapkan sasaran anggaran dan memudahkan pelaksana anggaran dalam mencapai sasaran anggaran yang secara langsung mempengaruhi kinerja.

Memperjelas tujuan anggaran untuk mencapai kinerja yang diharapkan akan membantu pemerintah dengan memahami tujuan anggaran, nilai kinerja tentu akan memudahkan pemerintah dalam mempertanggungjawabkan berhasil atau tidaknya pencapaian tujuan. Jika pelaksanaan anggaran gagal melaksanakan pekerjaan secara memuaskan, maka pelaksanaan anggaran yang buruk akan mengakibatkan tujuan anggaran tidak jelas, dan kinerja tidak dapat dicapai. Kejelasan sasaran anggaran adalah sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan dengan jelas dan jelas, tujuannya untuk memudahkan mereka yang bertanggung jawab dalam mencapai tujuan anggaran tersebut untuk memahami anggaran, menurut (Kenis 1979; Budi, 2011). Pada pemerintah daerah, kejelasan sasaran anggaran mencakup dalam Program Pambangunan Daerah (Poperda) dan Reencana Strategik Daerah (Renstrada). Sehingga adanya kejelasan sasaran anggaran yang jelas, maka aparat pelaksanaan anggaran terbantu dengan adanya perealisasiannya, serta secara langsung akan mempengaruhi terhadap kinerja.

Kejelasan Sasaran Anggaran dapat disalah gunakan apabila tidak sesuai target dan pegawai pemerintahan dapat melakukan tindakan yang tidak mencerminkan pertanggungjawaban serta menyelewengan anggaran. Seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang menjabat sebagai Kepala Bidang (Kabid) di BPPKAD Kabupaten Magelang ditetapkan menjadi tersangka kasus korupsi. Hal ini disampaikan Kepala Kejaksaan Negeri Kabupaten Magelang, Rivo CH.M. Medellu saat pres rilisnya (17/3/2020). Tersangka dengan inisial GHS, 54 ini terbukti telah melakukan tindak korupsi dengan total nilai kerugian negara 2 Miliar 60 juta. GHS ini menjual 103 ribu item aset Pemkab Magelang tanpa prosedur. Dan hasil penjualannya dipergunakan secara pribadi .

Menurut Undang-Undang No.31 Tahun 1999 tentang pemberantasan Tindakan Korupsi, yang termasuk dalam tindak pidana korupsi adalah setiap orang yang dikategorikan melawan hukum, melakukan perbuatan memperkaya sendiri, menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan maupun kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Korupsi adalah menggunakan wewenang publik untuk mendapatkan keuntungan atau manfaat individu.

Di antara beberapa faktor penyebab korupsi kepala daerah, perlu dilakukan pencegahan dan pengawasan yang efektif, yaitu dengan meningkatkan pembinaan pemerintah daerah terhadap SPI. BPKP disosialisasikan sebagai direktur SPI, dan pembinaan SPIP bekerjasama dengan KPK untuk mencegah korupsi. BPKP telah bekerja sama dengan aparat penegak hukum untuk mencegah dan memantau korupsi, namun hasilnya belum maksimal sehingga harus ditingkatkan ke depannya.

Untuk mencapai kinerja aparatur pemerintah yang baik diperlukan sistem pengendalian intern pemerintah. PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang sistem pengendalian sering disebut sebagai sistem pengendalian intern pemerintah. Sistem pengendalian internal memiliki prosedur dan prosedur yang dapat mengkomunikasikan indikator pemerintah telah mencapai tujuannya. Prosedur dan proses disebut dengan pengendalian, serta bersama-sama membangun suatu pengendalian internal yang entitas (Arens *et al.*,2008). Sistem Pengendalian Internal memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektifitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara,keandalan pelaporan keuangan, pengamanan asset negara, dan ketaatan terhadap peraturan

perundang-undangan. Pemerintah daerah wajib menerapkan sistem pengendalian internal karena pengendalian internal sebagai prosedur dan pedoman pelaksanaan operasional organisasi, sehingga dalam suatu instansi pemerintahan harus ada pengendalian internal yang jelas dan memadai agar dapat mencapai tujuan organisasi. Untuk memberikan ketetapan yang sesuai bahwa rencana kegiatan telah terencana sesuai dengan harapan dan mampu mencapai target. Sistem tersebut disebut dengan Sistem Pengendalian Internal, yang mempengaruhi kinerja pemerintah adalah sistem pengendalian internal. Pengendalian internal adalah yang sesuatu proses yang akan merancang serta mempengaruhi untuk memberi suatu kepastian, terhadap suatu pencapaian tujuan target yaitu, efisien dan efektif operasi, ketaatan dengan wewenang yang berlaku dan kendala pada laporan keuangan (Mamuaja, 2016). Sistem pengendalian internal meliputi beberapa metode, ukuran-ukuran yang dikoordinasi untuk menjadi kekayaan organisasinya, struktur organisasi, serta mendorong ketepatan dan mematuhi wewenang manajemen untuk mengecek ketelitian terhadap data-data akuntansi (Mamuaja, 2016). Menurut Dewi (2015) komponen-komponen yang paling penting dalam pengendalian internal adalah pengawasan yang berkala dan berkelanjutan.

Pengelolaan keuangan daerah dapat dikatakan sebagai ruang untuk berpartisipasi dalam melakukan perubahan tersebut, dan biasanya dilakukan oleh pegawai dengan memberikan laporan pertanggungjawaban atas tugas yang telah dilimpahkan. Dalam laporan pertanggungjawaban, tidak hanya perlu mereview kewajaran dan kepatuhan penerapan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, tetapi juga perlu mengimplementasikan kemampuan untuk menjawab pertanyaan pokok tentang apa yang harus dijelaskan. Dalam hal ini, instansi pemerintah harus

mengkomunikasikan keberhasilannya dan berani mengumumkan segala kegagalan yang terkait dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak yang lebih tinggi.

Tersedianya sistem pengendalian yang baik dan sumber daya manusia yang kompeten adalah komponen yang penting untuk membantu suatu *stewardship* untuk melakukan sesuai dengan kewajiban yang harus ada tanggungjawabnya (Haryanti, 2016).Maka perlu yang namanya tanggung jawab, adanya tindakan tanggung jawab. Dalam surat Al Mudatsir ayat 38:

كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ

Artinya: “Tiap-tiap diri bertanggung jawab atas apa yang telah diperbuatnya”

Dari ayat diatas dijelaskan sebuah perwujudan pada pertanggungjawaban, bahwa pegawai pemerintahan daerah harus mempunyai sifat tanggung jawab dalam menyelesaikan pekerjaannya. Di dalam pekerjaan tanggung jawab membantu seseorang untuk berkomitmen menyelesaikan sesuai dengan apa yang diharapkan. Seorang pegawai yang berani mengambil resiko atas segala hal yang dilakukan diperbuat tersebut menjadi tanggung jawabnya. Dari rasa tanggung jawab maka pekerjaan yang dikerjakan akan lebih mudah dan akan mendapat apresiasi dari instansi apabila memiliki sifat tanggung jawab kepada apa yang dikerjakan.

Dengan pengelolaan keuangan daerah yang benar maka akan memberikan keyakinan untuk keberhasilan atas ketelitian suatu pekerjaan. Pengelolaan keuangan daerah merupakan totalitas dari suatu pekerjaan diantaranya pelaksanaan tanggungjawab, pelaporan, pengawasan dan perencanaan keuangan daerah (Halim; Damayanti, 2007).

Perkembangan era reformasi dan era otonomi daerah sangat mempengaruhi pelaporan keuangan daerah dan merubah pola pengelolaan. Instansi pemerintah daerah saat ini menerima instruksi tentang pengelolaan anggaran publik dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal dalam berbagai hal dan bidang. Sebelum era otonomi, kebijakan pelaporan keuangan pemerintah daerah tidak seketat sekarang. Pengelolaan keuangan daerah saat ini tidak hanya harus mengalokasikan anggaran publik untuk kesejahteraan masyarakat lokal, tetapi juga mengelola anggaran publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Auditor eksternal (BPK) dan Badan Pemeriksa Internal Daerah (Bawasda) bertanggung jawab untuk memeriksa kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan keuangan daerah.

Implikasi pada teori *stewardship* pada peneliti yaitu untuk mempertimbangkan mampu mendeskripsikan kaitannya dengan variabel-variabel, serta menduga apabila *stewardship* prosedur yang penting untuk membantu pertanggungjawaban dalam pengelolaan keuangan yang baik maka dapat mengalokasikan sumber anggaran. Ruspina (2013) memberikan hasil variabel Sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) berpengaruh signifikan negatif terhadap penerapan good governance. Pengelolaan keuangan daerah berpengaruh signifikan positif terhadap penerapan good governance. Penelitian lain yang dilakukan Suartana (2017) memberikan hasil good governance, pengelolaan keuangan daerah, dan sistem pengendalian internal pemerintah berpengaruh positif pada kinerja pemerintah daerah.

Penelitian akan melakukan replikasi dari penelitian Suartana (2017) guna untuk menjadikan peneltian ini sebagai acuan untuk mengukur sistem

pengendalian internal dan pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintahan daerah. Perbedaan pada penelitian yang dilakukan sebelumnya dengan penelitian ini adalah menambahkan variabel kejelasan sasaran anggaran.

Variabel ini ditambahkan dengan alasan bahwa kejelasan sasaran anggaran dari instansi di Pemerintah Kabupaten Magelang yang masih terdapat adanya penyalahgunaan anggaran ataupun adanya anggaran yang tidak tepat pada sasaran seperti korupsi yang dilakukan oleh pegawai pemerintah daerah Kabupaten Magelang. Korupsi merupakan tindakan seseorang yang menyalahgunakan kepercayaan dalam suatu masalah atau organisasi untuk mendapatkan keuntungan. Tindakan korupsi ini terjadi karena beberapa faktor seperti faktor internal merupakan sebuah sifat yang berasal dari diri kita sendiri. Menambah variabel kejelasan sasaran anggaran untuk memperkecil penyelewengan penggunaan alokasi pada pengelolaan daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Anjarwati (2012) Kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Penelitian oleh Bangun (2009) kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial SKPD. Pada variabel Sistem Pengendalian Internal, penelitian yang dilakukan oleh Mamujaja (2016) dan Kaltsum (2014) Sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Variabel Pengelolaan Keuangan Daerah, penelitian yang dilakukan oleh Herminingsih (2009) dan penelitian oleh Annisa (2017) bahwa pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

Hal ini maka peneliti membuat judul penelitian :“ **Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Sistem Pengendalian Internal, dan Pengelolaan**

## **Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Magelang”.**

### **B. Rumusan Masalah Penelitian**

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja instansi pemerintah Kabupaten Magelang?
2. Apakah sistem pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kinerja instansi pemerintah Kabupaten Magelang?
3. Apakah pengelolaan keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah instansi Kabupaten Magelang?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja instansi pemerintah Kabupaten Magelang
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh sistem pengendalian internal terhadap kinerja instansi pemerintah Kabupaten Magelang
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah instansi Kabupaten Magelang

### **D. Manfaat**

1. Secara teoritis, penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya, berkenaan dengan Akuntansi Sektor Publik khususnya dibidang pemerintahan yang sesuai dengan pembahasan tentang kejelasan sasaran anggaran, sistem pengendalian internal dan pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja instansi pemerintahan daerah.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan kedepannya bagi pemerintah kabupaten Magelang untuk mencapai pemerintahan yang baik.