

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pemerintah merupakan pengelola negara maupun pengelola daerah yang dituntut untuk melakukan perubahan-perubahan dalam manajemen pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Perubahan-perubahan tersebut tercemin dengan dikeluarkannya beberapa perundang-undangan yang berkaitan dengan otonomi daerah, antara lain yaitu Undang-undang No. 22 tahun 1999 yang kemudian diganti dan disempurnakan dengan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Undang-undang No. 25 tahun 1999 yang kemudian diganti dan disempurnakan dengan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dengan adanya kedua Undang-undang tersebut, maka akan terjadi perluasan wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah. Pemerintah daerah berkewajiban untuk melaksanakan dua pertanggungjawaban. Pertama, pertanggungjawaban vertikal kepada pemerintah pusat. Kedua, pertanggungjawaban horizontal kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan masyarakat luas. Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa terwujudnya penyelenggaraan otonomi daerah adalah dengan adanya pemanfaatan sumberdaya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Lingkup anggaran

menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah terkait dengan dampak anggaran terhadap akuntabilitas pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Suhartono dan Solihin, 2006 dalam Alawiyah, 2008).

Menurut Agusti (2012) penganggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik. Penganggaran pada sektor publik terkait dalam proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter yang menggunakan dana milik rakyat. Hal inilah yang menjadi perbedaan dengan anggaran sektor swasta karena tidak berhubungan dengan pengalokasian dana dari masyarakat.

Pada sektor publik pendanaan organisasi berasal dari pajak dan retribusi, laba perusahaan milik daerah atau negara, pinjaman pemerintah berupa utang luar negeri dan obligasi pemerintah, serta sumber dana lain yang sah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan (Sardjito dan Osmad, 2007).

Mardiasmo (2002) dalam bukunya mengatakan bahwa DPRD akan menguasai kinerja pemerintah melalui anggaran. Anggaran digunakan untuk menghindari adanya kelebihan pengeluaran (*overspending*), kekurangan pengeluaran (*underspending*) dan salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas (Alawiyah, 2008). Maka dari itu, anggaran harus bisa menjadi tolak ukur untuk mencapai kinerja instansi pemerintah daerah sesuai dengan yang

diharapkan, sehingga perencanaan anggaran daerah dapat menggambarkan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja instansi pemerintah daerah.

Kinerja merupakan hal yang penting bagi perusahaan atau organisasi. Sukses atau tidaknya seorang karyawan dalam bekerja akan dapat diketahui apabila suatu perusahaan atau organisasi menerapkan sistem penilaian kinerja. Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika (Rachmawati, 2009 dalam Juliana, 2011). Hal tersebut menunjukkan bahwa kinerja merupakan hal yang penting bagi perusahaan atau organisasi serta pihak karyawan itu sendiri.

Menurut Rahmanurrajjid (2008) terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama mewujudkan aspirasi masyarakat mencapai tujuan dan cita – cita bangsa dan negara. Dalam rangka hal tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban pemerintah yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berdaya guna, berhasil guna dan bertanggungjawab serta bebas KKN.

Mahsunet.al(2007) dalam bukunya mengatakan bahwa tiga prinsip utama yang mendasari penerapan *good governance* adalah partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Tuntutan akuntabilitas sebagai bagian dari terciptanya *good governance* terhadap penyelenggaraan pemerintahan berjalan

seiring dengan semakin luasnya sistem pemerintahan yang berbasis otonomi daerah di Indonesia.

Menurut Ietje (2003) dalam Alawiyah (2008) peningkatan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah menuntut adanya pengendalian untuk mengetahui sejauhmana kewenangan dan tanggungjawab yang diberikan telah dilaksanakan sebagai mana mestinya. Fungsi pengendalian tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan sistem pengendalian akuntansi. Fungsi utama informasi akuntansi pada dasarnya adalah alat pengendalian yang vital bagi organisasi karena akuntansi memberikan informasi yang bersifat kuantitatif (Mardiasmo,2002).

Abdullah (2005)dalam Septyani (2010) menyatakan bahwa konteks otonomi daerah pendelegasian otoritas tanggung jawab kepada kepala SKPD dibawahnya paling sedikit dua hal penting apabila menerapkan sistem pengendalian akuntansi. Pertama, yaitu mempercepat dan meningkatkan kualitas proses pengambilan keputusan yang dibuat oleh kepala SKPD. Kedua, yaitu penggunaan sistem pengendalian akuntansi memungkinkan kepala SKPD membuat keputusan-keputusan yang lebih baik dan melakukan kontrol operasi-operasi dengan efisien dan efektif.

Sistem pelaporan diperlukan untuk memantau hasil kerja pusat pertanggungjawaban. Laporan tentang pengelolaan keuangan adalah bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara atau daerah selama satu periode didasarkan atas kinerja atau hasil dari kegiatan atau program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan

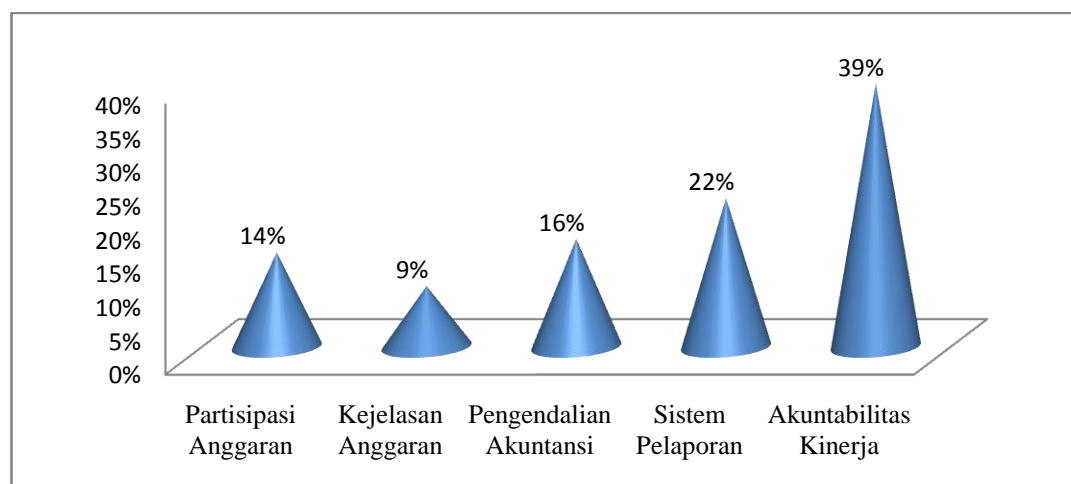
kuantitas dan kualitas terukur melalui Sistem Akuntansi Publik (SAP), yaitu prinsip-prinsip akuntansi diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah daerah (Wicaksana, 2011).

Pastisipasi anggaran dan kejelasan anggaran merupakan dua hal yang dapat berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah. Hal ini seperti hasil penelitian yang dilakukan oleh Wicaksana (2011), bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah. Beberapa hasil penelitian mengenai pengaruh kejelasan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah, diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Alawiyah (2008), Wicaksana (2011), Septyani (2010), Primadona (2010) dan Juliana (2011). Faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi kinerja instansi pemerintah daerah adalah pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan. Penelitian yang dilakukan oleh Alawiyah (2008) dan Wicaksana (2011), bahwa pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah. Hasil penelitian Septyani (2010) dan Primadona (2010) juga mengungkapkan pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.

Sleman, KIC- Penyusunan laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Sleman yang telah dilakukan sebagai salah satu konsekuensi dari komitmen untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik. Menurut Bupati Sleman Drs. H. Sri Purnomo, MSi, peningkatan kinerja pemerintah daerah diukur dari akuntabilitas kinerja dan mengkomunikasikan

capaian kinerja untuk perbaikan dan penguatan akuntabilitas Pemerintah Kabupaten Sleman. Berdasarkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Kabupaten Sleman Tahun 2013, secara umum Pemkab Sleman telah memperlihatkan pencapaian kinerja yang baik atas sasaran-sasaran strategisnya. Tim Eavaluasi diwakili Shokif Khoirul Anam dari Kemenpan Reformasi Birokrasi mengatakan, permasalahan yang banyak dijumpai sekarang ini adalah masalah capaian kinerja. “Dan tim evaluasi akan memberlakukan over view dalam perkembangan sekarang dibandingkan tahun lalu secara obyektif”.

Bupati berharap, tim evaluasi dapat memberikan bimbingan, pembinaan dan perbaikan bagi aparat dan perangkat Pemkab Sleman dalam meningkatkan akuntabilitas kerjanya. Bupati Sleman Drs. H. Sri Purnomo, Msi mengatakan “Hasil evaluasi akan menjadi perbaikan dan peningkatan akuntabilitas kinerja Pemkab Sleman dengan muara pelayanan prima bagi masyarakat Sleman,”.



**Grafik 1.1**  
**Persentase Penerapan Masing-Masing Variabel**

Selain pernyataan-pernyataan diatas berdasarkan grafik 1.1 atau hasil pra survei menunjukkan bahwa pegawai yang ikut berpartisipasi penuh dalam penyusunan anggaran hanya 14%, sisanya sebesar 86% menunjukkan adanya pegawai yang belum ikut serta dalam penyusunan anggaran secara penuh, kemudian sasaran anggaran yang dinyatakan dengan sangat jelas yaitu hanya 9%, sistem pengendalian akuntansi yang diterapkan dengan sangat baik hanya 16%, sedangkan sistem pelaporan yang diterapkan dengan sangat baik hanya 22%. Hal tersebut menunjukkan bahwa masih perlu adanya perbaikan dalam meningkatkan akuntabilitas kinerja.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka peneliti memberi judul pada penelitian ini. “Pengaruh Partisipasi Anggaran, Kejelasan Anggaran, Pengendalian Akuntansi, dan Sistem Pelaporan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah” (Studi Empiris pada Pemerintah Kabupaten Sleman).

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Mega Juliana (2011). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah pertama, mengganti variabel independen yaitu komitmen organisasi menjadi sistem pelaporan dan mengganti variabel dependen kinerja manajerial satuan kerja perangkat daerah menjadi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah. Kedua, Obyek penelitian ini di Pemerintah Kabupaten Sleman sedangkan penelitian Mega Juliana (2011) di Pemerintah Kota Yogyakarta.

## **B. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah?
2. Apakah kejelasan anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah?
3. Apakah pengendalian akuntansi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah?
4. Apakah sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah
2. Untuk menguji apakah kejelasan anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah
3. Untuk menguji apakah pengendalian akuntansi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah
4. Untuk menguji apakah pengaruh sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah



#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat secara Teoritis

- a. Dapat memberikan tambahan wawasan dan ilmu pengetahuan bagi pembaca mengenai Akuntansi Pemerintah Daerah
- b. Menambah referensi untuk peneliti selanjutnya berkenaan dengan penelitian mengenai pengaruh partisipasi anggaran, kejelasan anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah

2. Manfaat secara Praktis

a. Bagi Pemerintah Daerah

Dapat memberikan informasi bagi pemerintah daerah didalam sistem penyusunan anggaran secara efektif di pemerintah daerah serta untuk membantu meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah

b. Bagi Perguruan Tinggi

Sebagai pengembangan literatur akuntansi khususnya disektor pemerintahan.