

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara didirikan dengan satu tujuan yaitu memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Untuk mencapai tujuan tersebut tidaklah mudah jika dilakukan sendiri oleh individu ataupun kelompok karena akan memunculkan kesenjangan dan berujung pada kekacauan. Begitu juga didalam suatu pemerintahan, organisasi pemerintah diatur dalam suatu struktur pemerintah pusat sebagai pemegang mandat negara, dan pemerintah daerah yang masing-masing memiliki fungsi dan tugas sendiri-sendiri. Dengan demikian, pemerintahan pusat beralih menjadi fasilitator, pemerintah provinsi, kota/kabupaten berperan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan di daerah. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 ayat 5 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah bahwa pengelolaan anggaran secara transparan dan akuntabel serta berdasarkan prinsip *value for money* dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah membawa perubahan fundamental dalam hubungan tata pemerintahan dan pengelolaan anggaran daerah. Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yaitu pertama pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab. Daerah diberikan kebebasan dalam mengurus serta mengatur berbagai urusan pemerintahan yang mencakup kewenangan pada semua bidang

pemerintahan, kecuali kebebasan dalam bidang politik luar negeri, agama, keamanan, moneter, peradilan, keamanan, serta fiskal nasional. Daerah juga diberikan kebebasan dalam menangani berbagai urusan pemerintahan dengan berdasarkan tugas, wewenang, serta kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi dapat tumbuh, hidup, berkembang dan sesuai dengan potensi yang ada dan ciri khas daerah. Serta dalam prinsip otonomi yang dalam sistem penyelenggaraannya harus sejalan dengan tujuan yang ada dan maksud dari pemberian otonomi, yang pada dasarnya guna untuk memberdayakan daerahnya masing-masing termasuk dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Kedua pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten/kota sedangkan otonomi provinsi merupakan otonomi yang terbatas. Daerah otonom selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kepala daerah adalah gubernur bagi provinsi atau bupati bagi daerah kabupaten atau walikota bagi daerah kota. Sedangkan tujuan pokoknya antara lain memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah serta menciptakan sistem pembiayaan yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif dan tanggung jawab, dan untuk mewujudkan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas dan menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara.

Sebagai pelaksanaan dari undang-undang tersebut khususnya mengenai keuangan daerah telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2011 tentang Standar Akuntansi Pemerintah dan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah dan kinerja pemerintah sangat penting untuk dilihat dan diukur. Keberhasilan suatu pemerintahan daerah dapat dilihat dari berbagai ukuran kinerja yang telah dicapainya. Terkait dengan ini pula maka diterbitkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan diperkuat dengan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 yang menghendaki APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) disusun berdasarkan pendekatan kinerja yang sesuai baik dari anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaannya.

Anggaran tidak hanya sebagai alat perencanaan keuangan dalam pengendalian manajemen saja tetapi juga sebagai alat pengendalian, kebijakan fiskal, koordinasi dan komunikasi, alat politik, penilaian kinerja, motivasi dan digunakan sebagai alat menciptakan barang publik. Tidak fungsinya anggaran yang maksimal akan berdampak terhadap kegiatan pembangunan daerah. Kualitas pemanfaatan anggaran tidak direfleksikan dengan sekadar menyerap pagu anggaran, tetapi memperhitungkan juga ketercapaian *output* serta upaya efisiensi penyerapannya. Pemanfaatan anggaran harus memberikan dampak yang dapat dirasakan oleh masyarakat. Proses penganggaran dimulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaannya harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan. Penyusunan anggaran seringkali hanya mendasarkan

pada besarnya realisasi dari anggaran tahun sebelumnya alhasil permasalahan yang umum terjadi adalah ketidakefektifan dalam penggunaan dana. Secara umum, ketepatan penyusunan anggaran berkaitan dengan kejelasan sasaran anggaran dan pengelolaan anggaran yang berorientasi pada pencapaian hasil kinerja. Lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah. Karakteristik anggaran salah satunya adalah kejelasan sasaran anggaran.

Pada konteks pemerintah daerah, sasaran anggaran tercakup dalam strategi daerah (Renstrada) dan program pembangunan daerah (Propeda). Adanya sasaran anggaran yang jelas pada pemerintah daerah mempermudah untuk menyusun target-target anggaran sehingga akan memberikan implikasi terhadap kinerja aparatur daerah yang lebih baik. Selain itu pelaksanaan pengelolaan anggaran daerah merupakan proses yang memerlukan keterlibatan segenap unsur dan lapisan masyarakat, serta memberikan kekuasaan bagi pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan (Permendagri No. 21/2011 pasal 5 ayat 1). Kepala daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya kepada: (a) Sekretaris daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah; (b) Kepala SKPD selaku PPKD; dan Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/pengguna barang (Permendagri No. 21/2011 pasal 5 ayat 3).

Adanya sistem pengendalian intern juga merupakan hal yang sangat penting dan harus dimiliki di setiap instansi pemerintah. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Pasal 1 ayat 1 bahwa sistem pengendalian intern adalah proses integrasi pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Serta bunyi pasal 1 ayat 2 menyatakan bahwa sistem pengendalian intern pemerintah yang selanjutnya disingkat SPIP, adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dengan adanya penjelasan ini diharapkan sistem pengendalian intern dapat memberikan keyakinan terhadap masyarakat bahwa baik seluruh anggaran maupun kegiatan yang ada di dalam pemerintah dapat disampaikan dengan transparan sehingga tidak akan menimbulkan gejolak di masyarakat. Hal ini juga dapat menjadi tolok ukur bagi pemerintah untuk mengetahui seberapa jauh kegiatan yang sudah dilaksanakan untuk mencapai pemerintahan yang baik, adil, dan transparansi. Hal ini diperkuat oleh Rahman (2012) yang menyatakan bahwa sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih akuntabel dan transparan dapat dicapai jika seluruh tingkat pimpinan menerapkan sistem pengendalian intern atas keseluruhan kegiatan di instansi masing-masing sehingga seluruh kegiatan instansi mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai

pertanggungjawaban dapat dilaksanakan secara tertib, terkendali, efisien dan efektif serta dapat mencapai tujuannya.

Oleh karena itu, anggaran dianggap sebagai cerminan dari hasil program kerja. Penerapan akuntansi yang baik oleh instansi pemerintah diharapkan akan memperbaiki akuntabilitas kinerja, sehingga kinerja penyelenggaraan urusan-urusan pemerintah dapat terselesaikan dengan optimal. Akuntabilitas adalah perwujudan pertanggungjawaban dalam mengelola sumber daya yang telah diberikan dan ditujukan berupa laporan akuntabilitas kinerja secara periodik. Akuntabilitas juga merupakan suatu indikasi yang harus dipenuhi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dikarenakan untuk memenuhi hak-hak masyarakat seperti hak untuk mendapatkan informasi, hak untuk diperhatikan pendapatnya, hak diberi penjelasan dan hak menuntut pertanggungjawaban.

Beberapa peneliti telah menguji beberapa faktor di atas di antaranya Zakiyudin dan Suyanto (2015) kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif signifikan secara parsial terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah hal ini sejalan dengan penelitian Fathia (2017) kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hasil penelitian Khairunsyah dan Efni (2018) juga mengemukakan bahwa kejelasan sasaran anggaran ada pengaruh secara langsung terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Kaltsum dan Rohman (2012) membuktikan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh langsung terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Penelitian ini menemukan bahwa kejelasan sasaran anggaran

berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Serta sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan merupakan variabel *intervening*/variabel yang memediasi hubungan antara kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian ini mereplikasi penelitian Kaltsum dan Rohman (2012) yang berjudul Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah melalui Sistem Pengendalian Intern sebagai Variabel *Intervening*. Perbedaan penelitian ini dengan peneliti Kaltsum dan Rohman (2012) terletak pada lokasi penelitian. Pada penelitian Kaltsum dan Rohman (2012) meneliti di Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Salatiga sedangkan dalam penelitian ini lokasi penelitian di Satuan Kerja Perangkat Daerah yang sekarang berubah menjadi Organisasi Perangkat Daerah Kota Madiun.

Berdasarkan latar belakang di atas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dengan Sistem Pengendalian Intern sebagai Variabel *Intervening* (Studi Empiris pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Madiun)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh secara langsung terhadap akuntabilitas kinerja OPD daerah Kota Madiun?
2. Apakah sistem pengendalian intern sebagai variabel *intervening* dalam hubungan kejelasan sasaran anggaran dan akuntabilitas kinerja OPD daerah Kota Madiun?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk membuktikan secara empiris bahwa:

1. Kejelasan sasaran anggaran berpengaruh secara langsung terhadap akuntabilitas kinerja OPD daerah Kota Madiun.
2. Sistem pengendalian intern sebagai variabel *intervening* dalam hubungan kejelasan sasaran anggaran dan akuntabilitas kinerja OPD daerah Kota Madiun.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat. Adapun manfaat dalam penelitian ini adalah:

1. Bagi instansi pemerintah

Sebagai bahan pertimbangan dan masukan bahwa akuntabilitas kinerja yang baik dapat didukung dengan beberapa faktor antara lain kejelasan sasaran anggaran, pengelolaan anggaran serta adanya sistem pengendalian intern.

2. Bagi peneliti lain

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai acuan dalam melakukan penelitian yang sejenis.

E. Sistematika Penulisan Laporan Skripsi

Sebagai arahan untuk memudahkan dalam penelitian, maka penulis menyajikan susunan penulisan sebagai berikut:

BAB I. PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Menguraikan tentang definisi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, akuntabilitas, akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, sistem pengendalian intern, penelitian terdahulu, hipotesis, dan kerangka konseptual

BAB III. METODE PENELITIAN

Menguraikan metode penelitian yang digunakan meliputi desain penelitian; populasi, sampel, dan teknik pengambilan sampel; variabel penelitian dan definisi operasional variabel; lokasi dan waktu penelitian; data dan prosedur pengumpulan data; dan teknik analisis.

BAB IV. ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Berisi tentang deskripsi data, pengujian data, pengujian hipotesis, dan pembahasan hasil analisis data.

BAB V. PENUTUP

Menyajikan simpulan yang diperoleh, keterbatasan penelitian, serta saran-saran yang diperlukan.