

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Era reformasi yang dimulai pada tahun 1998, bangsa Indonesia telah maju selangkah lagi menuju era keterbukaan. Dalam era keterbukaan ini, masyarakat semakin menyadari hak dan kewajibannya sebagai warga negara dan lebih dapat menyampaikan aspirasi yang berkembang yang salah satunya perbaikan terhadap sistem pengelolaan keuangan pada badan - badan pemerintah. Menurut undang – undang KIP (Keterbukaan Informasi Publik) no 14 tahun 2008 menyatakan bahwa Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/ atau diterima oleh suatu Badan Publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/ atau penyelenggara dan penyelenggaraan Badan Publik lainnya yang sesuai dengan Undang- Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Dengan informasi dan pengungkapan tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mau dan mampu menjadi subyek pemberi informasi atas aktivitas dan kinerja keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu, konsisten, dan dapat dipercaya.

Setiap tahunnya pemerintah daerah membuat rencana keuangan tahunan yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Perencanaan dan Penganggaran APBD tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Perencanaan dan penganggaran merupakan salah satu faktor utama yang harus diperhatikan dengan baik oleh pemerintah. Karena belum optimalnya proses perencanaan dan penganggaran yang baik mengakibatkan kinerja pemerintahan di beberapa daerah di Indonesia menjadi rendah. Akibatnya, daya serap yang rendah memunculkan masalah pengelolaan keuangan daerah yang buruk (Nurhalimah 2013).

Anggaran merupakan salah satu elemen penting dalam perencanaan agar dapat melakukan pengendalian terhadap pencapaian tujuan organisasi dalam hal ini pemerintah daerah. Anggaran dibutuhkan oleh sebuah organisasi untuk menerjemahkan keseluruhan strategik dalam rencana dan tujuan jangka pendek dan jangka panjang. Selanjutnya, mengingat pentingnya fungsi anggaran sebagai alat perencanaan dan pengendalian dalam organisasi maka proses penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi anggaran perlu dilakukan agar dapat disesuaikan dengan tujuan anggaran (Philipus, 2009).

Kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut. Dengan adanya sasaran anggaran yang jelas, aparat pelaksana anggaran juga akan terbantu dalam perealisasiannya, secara tidak langsung ini akan mempengaruhi terhadap kinerja aparat.

Salah satu penyebab tidak efektif dan efisiennya anggaran dikarenakan ketidakjelasan sasaran anggaran yang mengakibatkan aparat pemerintah daerah mengalami kesulitan dalam penyusunan target-target anggaran. (Chici, 2013)

Kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada pegawai untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai yang sebelumnya telah direncanakan instansi pemerintah.

Oleh karena itu sasaran anggaran harus direncanakan secara jelas, spesifik dan dapat dimengerti karena akan membantu pegawai untuk mencapai kinerja yang diharapkan, dimana dengan mengetahui sasaran anggaran maka tingkat kinerja dapat tercapai. Kejelasan sasaran anggaran mempermudah mempertanggungjawabkan keberhasilan maupun kegagalan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya.

Pengendalian merupakan suatu proses melalui mana manajemen suatu organisasi membuat keyakinan yang beralasan bahwa sumber daya digunakan secara efektif dan efisien untuk mencapai misi dan rencana organisasi, pelaporan keuangan andal, dan kebijakan, hukum, dan peraturan yang relevan diikuti. Pemanfaatan sumber daya secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata dapat dilakukan apabila dilakukan pengendalian manajemen yang baik. Salah satu jenis pengendalian manajemen adalah pengendalian keuangan (*financial control*) dengan memanfaatkan sistem akuntansi. (Darma, 2004)

Pengendalian keuangan biasa dikenal dengan pengendalian akuntansi. Sistem pengendalian akuntansi internal adalah seperangkat kebijakan dan prosedur yang membatasi dan menjadi pedoman bagi aktivitas-aktivitas dalam pemrosesan data keuangan dengan tujuan mencegah atau mendeteksi kesalahan dan tindakan curang. Pengendalian akuntansi dapat memastikan pencatatan sesuai standar yang berlaku pada setiap transaksi keuangan secara akurat dan dapat meminimalisasi adanya kesalahan pencatatan.

Prosedur pengendalian akuntansi memiliki tujuan berikut ini : informasi keuangan harus dapat dipercaya sehingga pengelola mendapatkan informasi yang akurat untuk perencanaan program dan pengambilan keputusan lainnya.

Aktiva dan catatan-catatan organisasi tidak dicuri, disalahgunakan, atau dirusak dengan sengaja, kebijakan-kebijakan yayasan diikuti, dan peraturan-peraturan pemerintah terpenuhi. (Zakiyudin,2015)

Sistem pengendalian yang menggunakan informasi akuntansi disebut sebagai sistem pengendalian yang berbasis akuntansi atau sistem pengendalian akuntansi. Sistem pengendalian akuntansi adalah semua prosedur dan sistem formal yang menggunakan informasi untuk menjaga atau mengubah pola aktivitas organisasi. Dalam hal ini yang termasuk pengendalian akuntansi adalah sistem perencanaan, sistem pelaporan dan prosedur monitoring yang didasarkan pada informasi. (Kusumaningrum 2010)

Sistem pelaporan yang baik diperlukan agar dapat memantau dan mengendalikan kinerja manajer dalam mengimplementasikan anggaran yang telah ditetapkan.

Pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Instansi pemerintah yang berkewajiban menerapkan sistem akuntabilitas kinerja dan menyampaikan pelaporannya adalah instansi dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Adapun penanggung jawab penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) adalah pejabat yang secara fungsional bertanggung jawab melayani fungsi administrasi di instansi masing-masing.

Selanjutnya pimpinan instansi bersama tim kerja harus mempertanggungjawabkan dan menjelaskan keberhasilan/kegagalan tingkat kinerja yang dicapainya.

Pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Untuk memantau dan mengendalikan kinerja atasan dalam mengimplementasikan anggaran yang telah ditetapkan diperlukan sistem pelaporan yang baik laporan yang baik adalah laporan harus disusun secara jujur, objektif, dan transparan Indraswari (2010).

Akuntabilitas adalah kewajiban untuk menyampaikan pertanggung jawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (BPKP, 2011).

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 mendefinisikan kinerja sebagai keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Kinerja aparatur pemerintahan dinilai dari bagaimana unit kerja pemerintahan berupaya untuk memberikan pelayanan terbaik dengan mendayagunakan sumber daya yang ada.

Instrumen kinerja terkait dengan pencapaian target kinerja kegiatan dari suatu program, akurasi (ketepatan dan kesesuaian) hasil, tingkat pencapaian program, dampak hasil kegiatan terhadap kehidupan masyarakat, kesesuaian realisasi anggaran dengan anggaran, pencapaian efisiensi operasional, serta perilaku pegawai.

Penelitian tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran, kesulitan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah telah dilakukan oleh beberapa penelitian terdahulu. Dalam penelitian yang dilakukan Anggi (2017) dan Reni dkk (2014) membuktikan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Hasil penelitian tersebut sejalan dengan penelitian Ni Made dkk (2015) dan Setiawan (2013) yang menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Kondisi ini memperlihatkan bahwa adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan mempermudah aparat pemerintah daerah dalam menyusun anggaran untuk mencapai target-target anggaran yang telah ditetapkan.

Komitmen yang tinggi dari aparat pemerintah daerah akan berimplikasi pada komitmen untuk bertanggung jawab terhadap penyusunan anggaran tersebut.

Dengan demikian, semakin jelas sasaran anggaran aparat pemerintah daerah dan dengan didorong oleh komitmen yang tinggi, akan mengurangi senjangan anggaran pemerintah daerah. Adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan mempermudah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Penelitian tersebut tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Nurhalimah dkk (2013) yang menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh terhadap Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Dengan ketidakjelasan sasaran anggaran akan membuat ketidakpuasan dalam bekerja, implikasinya pada penurunan kinerja yang berarti juga penurunan akuntabilitas kinerja organisasi. (Suhartono dan Mochammad, 2006).

Penelitian mengenai kesulitan sasaran anggaran dilakukan oleh Reni dkk (2014) membuktikan bahwa kesulitan sasaran anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Kesulitan sasaran anggaran terdapat pemufakatan umum bahwa anggaran yang terlalu ideal (sangat ketat) adalah sulit dicapai sehingga dapat mengakibatkan para pelaksana tidak termotivasi untuk melaksanakan anggaran dan bahkan mungkin mereka menjadi frustrasi karena kemungkinan besar akan timbul penyimpangan yang tidak menguntungkan (*unfavorable*) dalam jumlah yang tinggi. (Graffiratna, 2009)

Penelitian mengenai pengendalian akuntansi di lakukan oleh Ni Made dkk (2015) dan Setiawan (2013) membuktikan bahwa pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah . Penelitian tersebut sejalan dengan penelitian Reni dkk (2014) dan Zakiyudin dkk (2015) yang juga membuktikan bahwa pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian mengenai Sistem Pelaporan di lakukan oleh Ni Made dkk (2015) dan Zakiyudin dkk (2015) membuktikan bahwa sistem pelaporan berpengaruh terhadap Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah

Penelitian ini sejalan dengan penelitian Setiawan (2013) yang membuktikan bahwa sistem pelaporan tidak berpengaruh terhadap Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

**Tabel 1.1**  
***Research Gap***

Peneliti dan Tahun Penelitian	Variabel Independen			
	Kejelasan Sasaran Anggaran	Kesulitan Sasaram Anggaran	Pengendalian Akuntansi	Sistem Pelaporan
Nurhalimah dkk (2013)	(-) Tidak Sig	-	-	-
Setiawan (2013)	(+) Sig	-	(+) Sig	(-) Tidak Sig
Reni dkk (2014)	(+) Sig	(+) Sig	(+) Sig	(+) Sig



Ni Made dkk (2015)	(+) Sig	-	(+) Sig	(+) Sig
Zakiyudin dkk (2015)	(+) Sig	-	(+) Sig	(+) Sig
Anggi Prasetyo Wibowo (2017)	(+) Sig	-	-	-

Sumber : data sekunder diolah, 2019

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan akuntabilitas sektor publik di Indonesia dewasa ini adalah menguatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun daerah. Dalam keberhasilan akuntabilitas pada sektor sektor publik dibutuhkan suatu kejelasan sasaran dan tujuan anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya.

Seiring dengan munculnya tuntutan dari masyarakat agar organisasi sektor publik mempertahankan kualitas, profesionalisme dan akuntabilitas publik serta *value for money* dalam menjalankan aktivitasnya serta untuk menjamin dilakukannya pertanggungjawaban publik oleh organisasi sektor publik, maka diperlukan pengawasan terhadap organisasi sektor publik tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan adanya pengawasan yang baik maka akan dihasilkan suatu pelaporan yang baik pula. Hal ini meningkatkan motivasi pegawai dalam meningkatkan kinerjanya sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, sehingga kinerja yang dihasilkan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat publik. Pengambilan penelitian di daerah Kudus ini karena kabupaten dengan luas wilayah terkecil di Jawa Tengah namun dibalik luas wilayahnya yang kecil, kabupaten yang terletak di sebelah timur kota Semarang ini memiliki banyak keunikan yang pertama Kabupaten Kudus di juuki sebagai

kota santri, yang kedua Kabupaten Kudus memiliki bangunan kuno yaitu Menara Kudus Menara yang terbuat dari tumpukan batu bata merah tanpa semen merupakan akulturasi budaya Hindu, Jawa dan Islam. Ketiga Kabupaten Kudus memiliki adat yang tidak boleh mengkonsumsi daging sapi karena di Kudus memiliki larangan untuk menyembelih sapi.

Keempat Kabupaten Kudus memiliki gerbang Kota termegah se-Asia Tenggara, Kabupaten Kudus juga disebut Kota Kretek karena Kudus salah satu penyumbang cukai terbesar. Pengambilan penelitian ini juga banyak desa-desa yang perlu diketahui dalam hal pengaruh kejelasan sasaran anggaran, kesulitan tujuan anggaran di kota Kudus.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan maka penulis mengangkat judul penelitian ini dengan judul ***“Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Kesulitan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi dan Sistem Pelaporan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Studi Kasus Pada Satuan Kinerja Perangkat Daerah Kabupaten Kudus)”***.

## **1.2. Batasan Masalah**

Agar penelitian lebih fokus dan menghindari pembahasan yang lebih luas, maka penulis membatasi masalah yang sesuai dengan identifikasi masalah, yaitu permasalahan tentang *kejelasan tujuan anggaran, kesulitan tujuan anggaran, pengendalian akuntansi, sistem pelaporan dan akuntabilitas kinerja lembaga pemerintah.*

### 1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan maka permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah Kabupaten Kudus?
2. Apakah kesulitan sasaran anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah Kabupaten Kudus?
3. Apakah Pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah Kabupaten Kudus?
4. Apakah Sistem pelaporan berpengaruh terhadap Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah Kabupaten Kudus?

### 1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah kabupaten Kudus.
2. Untuk menguji pengaruh kesulitan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah kabupaten Kudus.
3. Untuk menguji pengaruh pengendalian akuntansi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah kabupaten Kudus.
4. Untuk menguji pengaruh sistem pelaporan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah kabupaten Kudus.

### 1.5. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

#### 1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas gambaran, pengetahuan, wawasan serta informasi di bidang Akuntansi Sektor Publik khususnya mengenai pengaruh kejelasan sasaran anggaran, kesulitan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja SKPD Kabupaten Kudus.

#### 2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pihak pemerintah daerah khususnya kepada pemerintah Kabupaten Kudus dalam hal penggunaan anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan dalam hal akuntabilitas kinerja di pemerintah daerah Kabupaten Kudus.

