

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

UUD No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah menjadi awal terbentuknya hak daerah dalam mengatur sendiri rumah tangga masing-masing. Istilah tersebut lebih sering dikenal dengan hak Otonomi Daerah, yang kemudian disempurnakan dengan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah *“hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah merupakan sistem perpanjangan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pemerintahan sendiri di wilayahnya”*. Dengan dikeluarkannya undang-undang tersebut oleh pemerintah pusat menjadikan undang-undang tersebut sebagai dasar diberlakukannya asas desentralisasi di Indonesia.

Dengan diberlakukannya sistem otonomi daerah dan pelaksanaan asas desentralisasi di Indonesia diharapkan visi misi pemerintah pusat bisa terlaksana melalui pemerintah daerah. Alasan kenapa harus melalui Pemerintah Daerah, dikarenakan Pemerintah Daerah yang dapat dengan

mudah menjangkau masyarakat di daerahnya secara cepat sehingga pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat bisa efektif terlaksana. Apabila pelayanan terhadap masyarakat bisa cepat dan efektif maka pemerataan pembangunan di semua wilayah Indonesia bisa terlaksana dengan baik dan tepat sasaran.

Namun untuk melaksanakan sistem otonomi daerah sebagaimana yang diharapkan perlu persiapan yang matang dan tanggung jawab yang lebih besar dari pemerintah daerah. Menurut Mahfud (2000) risiko dari kebebasan wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang begitu luas dalam rangka otonomi daerah adalah menuntut persiapan yang baik dari pemerintah daerah. Karena banyak terjadi kasus-kasus korupsi yang dilakukan oleh pemerintah daerah akibat penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan. Contohnya kasus korupsi yang dilakukan oleh gubernur Provinsi Bengkulu belum lama ini yang bisa mengganggu pelaksanaan otonomi daerah secara maksimal. Sebab, tujuan otonomi daerah adalah menciptakan pemerataan pembangunan di setiap daerah di Indonesia dan menciptakan kemandirian daerah. Hal ini didukung oleh pendapat Habibi (2015) yang mengatakan bahwa otonomi daerah dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik dan percepatan pembangunan demi terciptanya pengelolaan pemerintahan yang berkualitas, bertanggungjawab, dan akuntabel (*good public governance*).

Pengelolaan pemerintahan yang berkualitas dan akuntabel (*good public governance*) tidak bisa terlepas dari prinsip akuntabilitas atau

pertanggungjawaban atas wewenang, kebijakan, dan program yang telah dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Menurut Paramitha (2016) peran akuntabilitas sangat penting bagi pemerintah daerah, karena akuntabilitas adalah wujud dari pertanggungjawaban suatu organisasi maupun perseorangan dalam mengelola dan mengatur semua sumber daya yang dimilikinya melalui media pelaporan akuntabilitas secara berkesinambungan. Sebab anggaran memiliki peranan sangat penting dalam mengelola sumber daya yang ada di setiap daerah sehingga penggunaan anggaran tersebut menuntut pertanggungjawaban atau akuntabilitas.

Di Indonesia sendiri, akuntabilitas secara eksplisit telah diatur dalam instruksi Presiden Republik Indonesia nomor 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah. Instruksi tersebut menyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang lebih berdaya guna, bersih dan bertanggung jawab diperlukan laporan pertanggungjawaban bagi pemerintah daerah. Tujuannya adalah untuk mengetahui akuntabilitas kinerja pemerintah dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai pelayan masyarakat. Di era reformasi keuangan daerah seperti sekarang ini pertanggungjawaban pemerintah daerah tidak hanya kepada tingkatan yang lebih tinggi saja tetapi pemerintah daerah juga berkewajiban untuk melaporkan hasil kerjanya kepada rakyat melalui DPRD (Mardiasmo, 2002).

Dalam agama islam juga telah dijelaskan mengenai pertanggungjawaban seseorang terutama seorang pemimpin dalam

mengemban amanahnya. Hal tersebut terdapat dalam hadist nabi Muhammad SAW yang diriwayatkan oleh Imam Bukhari Muslim yang berbunyi :

حَدَّثَنَا عَبْدُ اللَّهِ بْنُ مَسْلَمَةَ عَنْ مَالِكٍ عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ دِينَارٍ عَنْ  
عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عُمَرَ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ أَلَا  
لِ عَنْ رَعِيَّتِهِ فَالْأَمِيرُ الَّذِي عَلَى النَّاسِ كُفْلُكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْنُونٌ  
رَاعٍ عَلَيْهِمْ وَهُوَ مَسْنُونٌ عَنْهُمْ وَالرَّجُلُ رَاعٍ عَلَى أَهْلِ بَيْتِهِ  
وَهُوَ مَسْنُونٌ عَنْهُمْ وَالْمَرْأَةُ رَاعِيَةٌ عَلَى بَيْتِ بَعْلِهَا وَوَلَدِهِ  
عَبْدٌ رَاعٍ عَلَى مَالِ سَيِّدِهِ وَهُوَ مَسْنُونٌ وَهِيَ مَسْنُونَةٌ عَنْهُمْ وَآلُ  
عَنْهُ فَكُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْنُونٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

Artinya :

“Ibn Umar r.a berkata : saya telah mendengar rasulullah saw bersabda : setiap orang adalah pemimpin dan akan diminta pertanggungjawaban atas kepemimpinannya. Seorang kepala negara akan diminta pertanggungjawaban perihal rakyat yang dipimpinnya. Seorang suami akan ditanya perihal keluarga yang dipimpinnya. Seorang isteri yang memelihara rumah tangga suaminya akan ditanya perihal tanggungjawab dan tugasnya. Bahkan seorang pembantu/pekerja rumah tangga yang bertugas memelihara barang milik majikannya juga akan ditanya dari hal yang dipimpinnya. Dan kamu sekalian pemimpin dan akan ditanya (diminta pertanggung jawaban) dari hal yang dipimpinnya. (H.R Bukhari Muslim){1}.”

Hadis diatas menjelaskan tentang konsep kepemimpinan dalam agama islam. Dalam agama islam seorang pemimpin harus bertanggungjawab terhadap apa yang telah dikerjakannya. Selain itu, seorang pemimpin juga harus mampu memberikan kesejahteraan bagi semua orang yang dipimpinnya. Hal tersebut dikarenakan seorang pemimpin akan bertanggungjawab terhadap amanah yang diembannya dihadapan Allah SWT di akhirat kelak.

Hubungan hadis riwayat Bukhari muslim tersebut dengan penelitian ini ialah bahwasanya seorang pemimpin daerah haruslah memberikan kinerja terbaiknya demi menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat yang dipimpinnya. Sebab kekuasaan adalah sebuah amanah maka seorang kepala daerah akan mempertanggungjawabkan kepemimpinannya itu dihadapan Allah SWT di akhirat kelak. Sehingga seorang kepala daerah sebagai pemimpin harus bisa menjalankan dan mengelola pemerintahannya dengan baik,jujur, dan ikhlas sebagai bentuk takwanya kepada Allah SWT.

Mardiasmo (2002) mengatakan bahwa dalam menjalankan dan mengelola pemerintahan, pemerintah daerah berkewajiban melakukan 2 jenis pertanggung jawaban yakni pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat sebagai instansi yang lebih tinggi dan pertanggungjawaban kebawah kepada masyarakat luas melalui DPRD. Oleh sebab itu pertanggungjawaban menjadi kewajiban bagi setiap pemerintah daerah.

Dengan alasan diatas pemerintah daerah memerlukan pengelolaan yang baik dalam melaksanakan setiap kebijakannya. Salah satunya tidak terlepas dari pengelolaan anggaran pemerintahan daerah karena anggaran merupakan bagian penting bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan setiap program dan kebijakan yang telah dibuat. Mardiasmo (2002) mengatakan bahwa bentuk dari pelaksanaan otonomi daerah ialah penggunaan sumber daya secara efektif, efisien, ekonomis, dan adil serta merata sehingga tercapai akuntabilitas publik. Herawaty (2011) juga menambahkan bahwa untuk menghadapi akuntabilitas, pemerintah harus memperhatikan beberapa hal

diantaranya, anggaran, pengendalian anggaran, dan efektivitas pelaksanaan anggaran, serta sistem pelaporan.

Anggaran menjadi suatu hal yang relevan dan sangat penting didalam lingkungan pemerintah daerah. Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa anggaran bisa memberikan dampak terhadap akuntabilitas pemerintah, hal ini dikarenakan anggaran sebagai tulang punggung pelaksanaan program kegiatan pelayanan masyarakat yang harus dilakukan oleh pemerintah. Selain itu, anggaran juga merupakan suatu bentuk kontrak atau perjanjian politik pemerintah daerah kepada pihak legislatif untuk masa yang akan datang. Kemudian selanjutnya DPR sebagai wakil rakyat akan menjadi pengawas bagi pelaksanaan anggaran pemerintah daerah tersebut sehingga tercipta pelaksanaan anggaran yang baik, berkualitas dan akuntabel. Sehingga pelaksanaan anggaran benar-benar menjadi tolak ukur bagi pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah dan pemerataan pembangunan dalam melayani masyarakat (Wahyuni, 2014).

Pelaksanaan anggaran bisa berjalan maksimal tidak terlepas dari perencanaan anggaran yang tercermin dari kejelasan tujuan anggaran suatu organisasi. Menurut Sari, Sinarwati, & Sujana (2014) selain meningkatkan kinerja, keberhasilan suatu organisasi juga dipengaruhi oleh perencanaan keuangannya yang meliputi perencanaan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran. Dengan adanya kejelasan anggaran diharapkan setiap individu didalam pemerintah daerah mengetahui hal-hal apa saja yang akan dijalankan kedepannya dan kegiatan mana yang mesti dilaksanakan duluan. Sehingga

sasaran-sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah daerah bisa terlaksana dengan baik serta optimal.

Kejelasan anggaran juga merupakan salah satu implikasi bagi akuntabilitas pemerintah daerah sebagaimana fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Sebab apabila tidak ada kejelasan anggaran didalam pelaksanaan anggaran pemerintah maka akan membuat kebingungan didalam pemerintah daerah itu sendiri. Kebingungan itu akan menyebabkan kurangnya dan menurunnya motivasi serta semangat dari individu-individu didalam pemerintahan tersebut. Hal ini sesuai dengan pendapat Syafriah (2009) yang mengatakan jika ketidakjelasan sasaran anggaran terjadi maka bisa memberikan dampak berupa kebingungan dan ketidaktenangan dalam melaksanakan anggaran serta tidak merasa puas dalam melakukan pekerjaan.

Penelitian-penelitian tentang kejelasan sasaran anggaran diantaranya Anjarwati (2012) menghasilkan adanya hubungan kejelasan anggaran terhadap akuntabilitas kinerja dalam konteks pemerintah daerah. Kemudian hal itu didukung juga oleh penelitian Cahyani (2015) dan Paramitha (2016) yang menyatakan bahwa terdapat hubungan yang signifikan antara kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Namun ada ketidakkonsistenan pada hasil penelitian Herawaty (2011) contohnya yang mengatakan bahwa kejelasan anggaran tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah.

Pentingnya peran anggaran bagi pelaksanaan kinerja pemerintah harus mendapat dukungan dari semua elemen yang ada di instansi pemerintah.

Dengan adanya dukungan maka pelaksanaan kinerja mulai dari penyusunan anggaran bisa berjalan optimal. Sebab peran dan partisipasi aparatur ataupun individu yang ada di pemerintah daerah sangat vital. Keikutsertaan aparatur dalam penyusunan anggaran pemerintah daerah demi peningkatan kinerja telah tertuang dalam Peraturan menteri dalam negeri nomor 13 tahun 2006. Peraturan tersebut berisi Pedoman dalam Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah.

Namun keterlibatan maupun partisipasi seluruh aparatur daerah baik manager tingkat atas maupun bawah masih menjadi tanda tanya dan perbincangan hangat bagi masyarakat dan individu yang ada didalam instansi itu sendiri. Sari et al., (2014) juga menyatakan bahwa faktanya minimnya partisipasi yang dilakukan oleh manajer tingkat bawah dan masih banyaknya terdapat anggaran yang belum jelas sasarannya di dalam penyusunan anggaran masih sering terjadi.

Oleh karena itu, sebaiknya peran semua individu ataupun setiap pimpinan yang ada didalam pemerintahan dilibatkan dalam penyusunan anggaran. Agar kegiatan penganggaran bisa terlaksana dan berjalan sesuai dengan arah maupun visi misi yang diharapkan. Pernyataan tersebut juga didukung oleh pendapat Herminingsih (2009) yang mengatakan bahwa kerja sama para pimpinan satuan kerja yang ada di pemerintahan sangat diperlukan dalam proses penganggaran. Sehingga dengan proses tersebut akuntabilitas kinerja instansi pemerintah bisa maksimal karena ada peran dan tanggungjawab dari setiap pimpinan yang terlibat didalamnya.



Untuk menerapkan anggaran yang sudah disusun dan dibentuk dibutuhkan suatu sistem pelaporan yang baik. Sistem pelaporan tersebut bertujuan untuk mengawasi serta mengendalikan kinerja pemerintah daerah. Menurut Paramitha (2016) sistem pelaporan adalah suatu hal yang wajib bagi pemerintah yang bertujuan untuk menggambarkan dan melaporkan kinerja maupun semua aktivitas dan sumber daya yang dimiliki untuk dipertanggungjawabkan. Menurut Wahyuni (2014) laporan dari semua kinerja yang telah dilakukan tersebut sangat diperlukan untuk mengukur semuanya dalam rangka meningkatkan kinerja dan akuntabilitas pada pelaksanaan suatu anggaran. Sehingga manajemen dapat mengetahui hasil dari pelaksanaan rencana atau pencapaian sasaran anggaran yang ditetapkan. Oleh sebab itu, dengan adanya sistem pelaporan yang baik diharapkan kinerja pemerintah daerah semakin membaik sehingga akuntabilitas pemerintah daerah juga akan semakin mudah dilaksanakan.

Penelitian Wahyuni (2014) dan Paramitha (2016) menghasilkan jika variabel sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Kemudian Herawaty (2011) dan Zakiyudin (2015) dalam penelitiannya juga menyatakan bahwa secara parsial variabel sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap AKIP. Tetapi ada ketidakkonsistenan hasil penelitian yang terjadi pada penelitian Setiawan (2013) yang menghasilkan bahwa sistem pelaporan tidak berpengaruh terhadap AKIP.

Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Bengkulu telah merilis hasil pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah (LPH LKPD) Kota Bengkulu tahun anggaran 2014, 2015, dan 2016. Dari hasil pemeriksaan tersebut laporan keuangan Kota Bengkulu mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Dalam rilis yang dikeluarkan oleh BPK Perwakilan Bengkulu, menyebutkan bahwa Kota Bengkulu masih mendapatkan opini WDP dikarenakan faktor sistem pengendalian intern khususnya terkait dengan penerapan sistem pelaporan akuntansi dan kesalahan penganggaran. (Badan Pemeriksa Keuangan RI Perwakilan Provinsi Bengkulu, 2016)

Oleh sebab itu untuk Tahun Anggaran 2017 mendatang pemerintah Kota Bengkulu mencanangkan untuk mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK RI. Pemberian opini tersebut nantinya merupakan suatu tolak ukur terhadap pencapaian kinerja pemerintah daerah Kota Bengkulu dan juga sebagai instrument dalam pengukuran tingkat transparansi serta akuntabilitas kinerja yang ada di instansi pemerintah.

Penelitian ini merupakan replikasi atau modifikasi dari penelitian Wahyuni (2014). Hasil dari penelitian Wahyuni tersebut menghasilkan bahwa variabel kejelasan sasaran anggaran dan sistem pelaporan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, sedangkan variabel pengendalian akuntansi berpengaruh negative terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah objek penelitian dan variabel penelitian. Objek penelitian Wahyuni (2014) adalah

instansi pemerintah kabupaten Rokan Hulu sedangkan objek pada penelitian ini adalah pada instansi pemerintah Kota Bengkulu. Peneliti memilih kota Bengkulu dikarenakan hasil dari evaluasi kinerja yang dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB) menilai bahwasanya kota Bengkulu masih mendapatkan predikat C untuk Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) dalam 2 tahun terakhir dengan nilai rata-rata 45,83. (Pedoman Bengkulu, 23/03/2018)

Pada penelitian Wahyuni (2014) menggunakan variabel kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan. Sedangkan pada penelitian ini menggunakan variabel kejelasan sasaran anggaran, partisipasi penyusunan anggaran, dan sistem pelaporan.

Dari penjelasan latar belakang yang telah penulis jelaskan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ **Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Partisipasi Anggaran Dan Sistem Pelaporan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Studi Pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Bengkulu)**”.

## **B. Batasan Masalah Penelitian**

1. Ruang lingkup penelitian ini hanya pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang ada di Pemerintah Kota Bengkulu saja.
2. Peneliti membatasi pengujian faktor yang mempengaruhi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada beberapa variabel saja seperti kejelasan sasaran anggaran, partisipasi anggaran, dan sistem pelaporan.

### **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Anggaran merupakan suatu hal yang sangat penting dalam pelaksanaan kinerja pemerintah. Sehingga kejelasan sasaran anggaran, partisipasi penyusunan anggaran yang dilakukan oleh setiap aparatur yang ada di didalam pemerintah itu sangat ditekankan guna pencapaian kinerja pemerintah yang optimal. Namun pentingnya anggaran terhadap kinerja pemerintah akan menjadi kurang maksimal bila tidak dilaporkan dengan sistem pelaporan yang baik. Sehingga untuk menghasilkan tata kelola yang baik dalam pemerintahan diperlukan itu semua untuk menilai kinerja yang harus disajikan secara transparan dan akuntabel. Agar kinerja pemerintah daerah tersebut dapat dipercaya dan dipertanggungjawabkan. Oleh sebab itu rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Bengkulu ?
2. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Bengkulu ?
3. Apakah sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Bengkulu ?

### **D. Tujuan Penelitian**

Dibawah ini merupakan tujuan dalam penelitian :

1. Untuk menguji dan memberikan bukti secara empiris tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Bengkulu.

2. Untuk menguji dan memberikan bukti secara empiris tentang pengaruh partisipasi anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Bengkulu.
3. Untuk menguji dan memberikan bukti secara empiris tentang pengaruh sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Bengkulu.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dalam penelitian ini adalah :

1. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil dari penelitian diharapkan bisa menjadi masukan maupun pertimbangan bagi pemerintah daerah Kota Bengkulu dalam merumuskan anggaran, membuat sistem pelaporan dan untuk memutuskan kebijakan terkait masalah anggaran terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah agar menghasilkan *good government governance* yang baik di setiap instansi pemerintah di Kota Bengkulu.

2. Bagi akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan oleh akademisi baik untuk penelitian selanjutnya maupun sebagai bahan untuk menjalin kerja sama antara akademisi dan pemerintah untuk menghasilkan sinergi yang baik bagi keduanya.

### 3. Bagi peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan bagi peneliti terkait permasalahan yang ada di dalam Instansi Pemerintah Kota Bengkulu khususnya pada bidang akuntansi.