

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Reformasi yang terjadi di Indonesia mengakibatkan terciptanya sikap keterbukaan dan sistem politik yang lebih fleksibel beserta kelembagaan yang ada didalamnya. Pemerintah sebagai lembaga yang mempunyai kekuasaan penuh dalam mengelola negara dituntut untuk melakukan perubahan dalam manajemen pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Perubahan tersebut tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa dari pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat telah diubah ke pertanggungjawaban kepada masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), atau dari yang bersifat vertikal berubah menjadi horizontal.

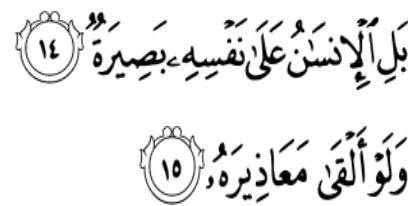
Pemerintah selaku organisasi sektor publik, dituntut memiliki kinerja yang mengarah pada kebutuhan masyarakat serta lebih responsif terhadap keadaan dilingkungannya, dengan melayani masyarakat secara transparan dan berkualitas. Disamping itu, pembagian tugas dalam struktur pemerintahan setiap instansi harus jelas agar kegiatan lebih terorganisir. Tuntutan yang semakin tinggi tersebut seharusnya dapat mendorong pemerintah untuk lebih bertanggungjawab dan transparan dalam setiap

kegiatan, kebijakan, tindakan, dan kinerja yang dihasilkan. Kinerja organisasi sektor publik mayoritas dipengaruhi oleh kinerja instansi. Oleh karena itu, setiap unit kinerja organisasi publik diharapkan dapat menciptakan lingkungan yang kondusif dengan mengintegrasikan kemampuan pimpinan dan kemampuan bawahan.

Dalam rangka pertanggungjawaban kinerja, pemerintah daerah menyusun laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP). LAKIP setiap SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) akan dikompilasi dalam LAKIP pemerintah daerah. Laporan kinerja yang disusun oleh setiap SKPD menyajikan informasi tentang: (1) uraian singkat organisasi, (2) rencana dan target kinerja yang direncanakan, (3) pengukuran kinerja, (4) evaluasi dan analisis kinerja untuk setiap sasaran strategis atau hasil program/kegiatan dan kondisi terakhir yang seharusnya terwujud (Permen PAN dan RB No. 53 tahun 2014).

Akuntabilitas merupakan salah satu prinsip *good governance* yang berkaitan dengan pertanggungjawaban pimpinan atas keputusan dan hasil yang dicapai sesuai dengan wewenang yang dilimpahkan dalam pelaksanaan tanggung jawab mengelola organisasi. Akuntabilitas publik adalah kewajiban pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo 2009).

Akuntabilitas memiliki arti pertanggungjawaban. Hal itu menegaskan bahwa pentingnya akuntabilitas dalam rangka untuk meningkatkan kinerja instansi pemerintah. Akuntabilitas kepada publik sangat penting, dimana publik ingin mengetahui sejauh mana pemerintah dapat beroperasi secara efisien dan efektif. Untuk mewujudkan akuntabilitas tersebut, pemerintah diharapkan dapat mempertanggungjawabkan dan memberi pertanggungjawaban kepada publik, baik yang berkaitan dengan kinerja ataupun anggaran sehingga *good governance* dapat tercapai. Sebagaimana firman Allah SWT dalam (QS. Al-Qiyaamah:14-15) yang berbunyi:



Artinya: “Bahkan manusia menjadi saksi atas dirinya sendiri dan meskipun dia mengemukakan alasan-alasannya”. Dalam arti umum, berkaitan dengan kewajiban seseorang untuk melaporkan dan sekaligus segala aktivitas yang dilakukan oleh manusia berdasarkan ketentuan-ketentuan yang ada. Mengingat akuntabilitas adalah amanah. Amanah dari publik untuk pemerintah laksanakan. Dalam hal ini, pemerintah diwajibkan untuk mempertanggungjawabkan amanah yang telah diberikan, dengan memberikan apa yang perlu dan berhak diterima oleh masyarakat.

Tuntutan akuntabilitas berkembang pesat sejak masa reformasi. Selain akuntabilitas keuangan, terdapat akuntabilitas kinerja juga yang menjadi tuntutan publik saat ini. Keingintahuan tentang akuntabilitas pemerintah tidak dapat dipenuhi hanya dengan informasi keuangan saja. Masyarakat ingin mengetahui sejauh mana pemerintah beroperasi dengan ekonomis, efisien, dan efektif (LAN dan BPKP, 2000; Sadjarto, 2000; Mardiasmo, 2009).

Pemerintah kemudian mengeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Pada awalnya, akuntabilitas sering dikaitkan hanya di bidang keuangan saja, namun sekarang kinerja (*performance*) telah menjadi perhatian utama disamping keuangan. Peraturan tersebut kemudian diperbarui dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP).

Definisi akuntabilitas kinerja menurut Peraturan Presiden (Perpres) tersebut adalah perwujudan kewajiban suatu pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan program dan kegiatan yang telah diamanatkan para pemangku kepentingan dalam rangka mencapai misi organisasi secara terukur dengan sasaran/target kinerja yang telah ditetapkan melalui laporan kinerja instansi pemerintah yang disusun secara periodik.

Evaluasi implementasi SAKIP dilakukan untuk mengetahui sejauh mana setiap instansi pemerintah mengimplementasikan SAKIP, serta untuk meningkatkan kinerja instansi pemerintah. Disamping itu, evaluasi tersebut bertujuan mendorong instansi pemerintah di pusat dan daerah untuk secara konsisten meningkatkan implementasi SAKIP-nya dan mewujudkan capaian kinerja (hasil) instansinya sesuai yang diamanahkan dalam RPJMN/RPJMD.

Berdasarkan Laporan Hasil Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (LHE AKIP) tahun 2016 menunjukkan peningkatan dibandingkan tahun 2015. Rata-rata nilai evaluasi SAKIP kabupaten/kota untuk tahun 2015 adalah 46,92 dan tahun 2016 rata-rata nilai evaluasi meningkat sebesar 49,87. Meskipun terjadi peningkatan sebesar 2,95 poin, namun rata-rata kabupaten/kota pada tahun 2016 masih dibawah 50, yang artinya masih berada pada kategori C (agak kurang). Sebanyak 425 kabupaten/kota atau 83 persen dari total seluruh kabupaten/kota di Indonesia masih mendapat nilai dibawah predikat B (Sumber: [www.kompas.com](http://www.kompas.com)).

Hasil evaluasi tahun 2016 pada 34 pemerintah daerah, dimana terdapat 2 pemerintah daerah yang memperoleh predikat BB, yakni Pemprov Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Pemprov Jawa Tengah. Sedangkan yang mendapat nilai B terdapat 11 Pemprov, 14 daerah mendapat nilai CC, dan masih ada 7 yang berpredikat C. Adapun untuk kabupaten/kota, tercatat 4 kabupaten/kota yang memperoleh nilai BB, 22

kabupaten/kota yang memperoleh B, 22 kabupaten/kota memperoleh nilai CC, dan masih ada 15 yang meraih nilai C (Sumber: [www.detiknews.com](http://www.detiknews.com)).

Fenomena yang terjadi pada Pemprov Jawa Tengah, pada tahun 2016 memperoleh predikat BB (sangat baik). namun, untuk wilayah kabupaten/kota mayoritas mendapatkan predikat rendah. Terbukti dengan masih banyaknya kinerja instansi pemerintah berpredikat CC bahkan C, hanya ada dua kabupaten/kota yang memperoleh predikat B yaitu Kabupaten Cilacap dan Kabupaten Kudus.

**Tabel 1.1**  
**Hasil Evaluasi Penilaian AKIP Pemerintah Daerah**

No	Pemerintah Daerah	2012	2013	2014	2015	2016
1.	Daerah Istimewa Yogyakarta	CC	B	A	A	BB
2.	Kota Yogyakarta	C	CC	B	B	BB
3.	Kab. Bantul	CC	B	B	B	BB
4.	Kab. Sleman	C	C	B	B	BB
5.	Kab. Kulon Progo	C	C	B	B	BB
6.	Kab. Gunungkidul	CC	CC	CC	CC	B
7.	Kota Magelang	CC	CC	CC	CC	CC
8.	Kab. Magelang	CC	CC	CC	CC	CC
9.	Kab. Klaten	C	C	C	C	C
10.	Kab. Purworejo	C	C	C	C	CC
11.	Kab. Kebumen	CC	CC	CC	CC	CC
12.	Kab. Cilacap	C	CC	CC	CC	B

Sumber : <http://www.bpkp.go.id>

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa skor LAKIP pemerintah Kabupaten Klaten tidak mengalami peningkatan, terhitung dari tahun 2012 sampai dengan tahun 2016 yaitu memperoleh skor C (agak

kurang) yang artinya indikator-indikator penilaian dalam LAKIP masih banyak yang belum dipenuhi oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut mengindikasikan capaian kinerja pemerintah Kabupaten Klaten belum sesuai dengan target dan tujuan yang diinginkan sehingga perlu dilakukannya perbaikan. Upaya yang dapat dilakukan dalam rangka memperbaiki kinerja pemerintah yaitu, perlunya dilakukan perubahan individu terlebih dahulu. Individu yang dimaksudkan adalah pemimpin. Pemimpin merupakan panutan dalam sebuah organisasi, sehingga perubahan dimulai dari tingkat yang paling atas yaitu pemimpin itu sendiri. Maka dari itu, peran pemimpin sangatlah penting karena pemimpin sebagai tolak ukur keberhasilan dalam pencapaian visi, misi, dan tujuan organisasi. Penelitian yang dilakukan oleh Anggiriawan (2015) yang menyatakan bahwa gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap kinerja. Penelitian tersebut didukung oleh penelitian dari Gitayani (2013), Pangandaheng (2017) yang menyatakan bahwa gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap kinerja karyawan. Namun penelitian yang dilakukan oleh Maryati (2013), menyatakan bahwa gaya kepemimpinan berpengaruh positif tapi tidak signifikan terhadap kinerja SKPD.

Selain gaya kepemimpinan, faktor yang dapat mempengaruhi tingkat akuntabilitas kinerja pemerintah daerah adalah kejelasan sasaran anggaran. Pemerintah yang berakuntabilitas, tidak jauh dari anggaran. Anggaran sangat penting dan relevan dalam pemerintah daerah, karena

anggaran berdampak langsung terhadap kinerja pemerintah yang dikaitkan dengan fungsi pemerintah dalam memberi pelayanan kepada masyarakat. Dalam konteks pemerintahan, dengan sasaran anggaran yang jelas dapat mempermudah individu dalam menyusun target-target anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai instansi pemerintah. Bila dalam suatu organisasi anggaran telah sesuai dengan yang dianggarkan maka kinerja suatu organisasi akan meningkat dan berimplikasi pada peningkatan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah. Penelitian terdahulu terkait dengan kejelasan sasaran anggaran yaitu penelitian oleh Mei Anjarwati (2012) yang menyatakan terdapat pengaruh yang signifikan antara kejelasan sasaran anggaran dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hal tersebut didukung dengan penelitian Karyanti (2010) dan Putra (2013) yang menunjukkan hubungan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Untuk menjamin bahwa anggaran tersebut telah ditetapkan dengan jelas, diperlukan suatu pengendalian manajemen agar tujuan organisasi dapat dilaksanakan dengan baik. Salah satu jenis pengendalian manajemen adalah pengendalian intern. Sistem pengendalian intern adalah proses yang dirancang untuk memberikan kepastian yang layak mengenai pencapaian tujuan manajemen tentang reliabilitas pelaporan keuangan, efektivitas dan efisiensi operasi, dan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku (Arens, 2006: 412). Oleh karena itu, dengan diterapkannya pengendalian intern secara efektif dalam suatu organisasi akan



memberikan keyakinan yang memadai dan kinerja akan terwujud dengan kegiatan yang terstruktur serta memberikan dampak positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Penelitian yang dilakukan oleh Putri (2013) dan Tresnawati (2012) menemukan hasil bahwa sistem pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kinerja. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Santoso (2016) menemukan hasil bahwa sistem pengendalian internal tidak berpengaruh pada kinerja.

Atas dasar penelitian diatas, maka peneliti ingin melakukan penelitian ulang dari penelitian Primayoni (2014). Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yaitu dengan menambahkan variabel gaya kepemimpinan sebagai variabel independen dan menjadikan sistem pengendalian internal sebagai variabel intervening. Objek penelitiannya adalah SKPD di pemerintah Kabupaten Klaten. Peneliti memutuskan objek di SKPD klaten dikarenakan hasil evaluasi akuntabilitas kinerja Kabupaten Klaten memperoleh predikat C (agak kurang) dan tidak mengalami peningkatan terhitung mulai dari tahun 2012-2016.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“PENGARUH GAYA KEPEMIMPINAN DAN KEJELASAN SASARAN ANGGARAN TERHADAP AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH DENGAN SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL SEBAGAI VARIABEL INTERVENING”**.

## **B. Batasan Masalah Penelitian**

Batasan masalah ini bertujuan untuk memberikan batasan yang jelas dari permasalahan yang ada untuk memudahkan penelitian. Dari berbagai faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah maka penelitian ini hanya melakukan pengujian pada tiga variabel membatasi variabel yaitu gaya kepemimpinan, kejelasan sasaran anggaran dan sistem pengendalian internal untuk membatasi penelitian.

## **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan yang telah diuraikan, maka peneliti merumuskan masalah berikut:

1. Apakah gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap sistem pengendalian internal pada pemerintah daerah?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap sistem pengendalian internal pada pemerintah daerah?
3. Apakah sistem pengendalian internal berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
4. Apakah gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
5. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?

6. Apakah sistem pengendalian internal mampu memediasi pengaruh gaya kepemimpinan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?
7. Apakah sistem pengendalian internal mampu memediasi pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?

#### **D. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris apakah gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap sistem pengendalian internal.
2. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap sistem pengendalian internal.
3. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris apakah sistem pengendalian internal berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
4. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris apakah gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
5. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
6. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris apakah sistem pengendalian internal mampu memediasi pengaruh gaya kepemimpinan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

7. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris apakah sistem pengendalian internal mampu memediasi pengaruh gaya kepemimpinan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

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

##### **1) Bidang Teoritis**

penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan untuk penelitian selanjutnya dan memberikan kontribusi dalam mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya dibidang akuntansi sektor publik, dalam bahasan mengenai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

##### **2) Bidang Praktis**

- a) Dapat menjadi bahan sumbangan pemikiran bagi SKPD Kabupaten Klaten sebagai masukan dan pertimbangan dalam mengevaluasi dan mengukur sejauhmana kinerja SKPD guna untuk mencapai pemerintahan yang baik.
- b) Dapat memberikan kontribusi dalam rangka untuk mengembangkan teori, terutama yang berkaitan dengan gaya kepemimpinan, kejelasan sasaran anggaran, sistem pengendalian intenal dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah

