

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar 1945 mengatur secara tegas pemerintahan Indonesia, baik pemerintahan di pusat maupun yang ada di daerah. Pemerintah pusat adalah presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Hubungan kekuasaan pemerintah pusat dan daerah sebagai konsekuensi adanya asas desentralisasi dalam pemerintahan negara. Dengan adanya kekuasaan yang terdesentralisasi, diharapkan semua *stake holder* yang terlibat dapat bersinergi dan mendapatkan hak dan kewajiban sebagaimana seharusnya. Dari pengertian diatas, dapat dilihat bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintah daerah, sedangkan gubernur, bupati/walikota adalah pemegang kekuasaan pemerintah daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah

meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsure penyelenggara pemerintah daerah. Berkaitan dengan hal itu peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Di era otonomi daerah, desentralisasi sekarang ini yang paling tahu tentang daerahnya adalah masyarakat itu sendiri. Dalam pemaknaan ini perencanaan pembangunan yang *bottom-up* menjadi tuntutan dan model perencanaan pembangunan yang dipilih. Dari pengertian diatas, dapat dilihat bahwa kabupaten pati dapat melakukan perencanaan pembangunan.

Perencanaan pembangunan Kabupaten Pati tidak terlepas dengan hirarki perencanaan pembangunan nasional, yang merujuk pada UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Perencanaan pembangunan Kabupaten Pati pada tahun 2017 merupakan penjabaran dari RPJMD Kabupaten Pati Tahun 2017-2022 merupakan tahapan pembangunan lima tahunan yaitu tahapan pemantapan meningkatnya kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik. Perbaikan pemerintah dan sistem manajemen adalah agenda terpenting dalam reformasi birokrasi yang sedang dijalankan oleh pemerintah. Sistem manajemen pemerintah dapat fokus pada peningkatan kinerja yang berorientasi pada hasil (*outcome*). Di dalam lingkup pemerintahan Pati pasti akan menginginkan pemerintahan yang baik dan berjalan sesuai yang diharapkan atau sesuai ketentuan yang ditetapkan sebelumnya. Salah satu tujuan dari organisasi

sektor publik adalah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat yang merata. Tuntutan Akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik pusat maupun daerah menyebabkan seluruh instansi pemerintah wajib menyusun perencanaan strategik, melakukan pengukuran kinerja dan melaporkannya. Pemerintah kabupaten Pati diharapkan mempunyai akuntabilitas agar dapat menyusun perencanaan strategik, melakukan pengukuran kinerja dan melaporkannya.

Akuntabilitas publik adalah bentuk kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktifitas dan kegiatan yang menjadi pertanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) (Indrayani dkk, 2017). Akuntabilitas diyakini dapat mengubah kondisi pemerintahan yang tidak dapat memberikan pelayanan publik secara baik dan korup menuju suatu tatanan pemerintahan yang demokratis. Penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel akan mendapat dukungan dari publik. Ada kepercayaan masyarakat atas apa yang diselenggarakan, direncanakan, dan dilaksanakan oleh program yang berorientasi kepada publik. Oleh karena itu dalam akuntabilitas yang akan dimulai dari perencanaan strategik dan berakhir dengan penyerahan laporan akuntabilitas kepada pemberi mandat (wewenang), dalam pengukuran kinerja.

Menurut SK Kepala LAN No. 239/IX/6/8/2003 tanggal 25 Maret 2003 tentang Pedoman Penyusunan dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Kinerja Instansi Pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran instansi pemerintah sebagai penjabaran dari tujuan, misi dan visi instansi pemerintah yang terwujud dalam tingkat keberhasilan/kegagalan

pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang telah ditetapkan. Pemerintahan yang berorientasi kinerja atau hasil mengawali langkah dengan menentukan tujuan/sasaran, dilanjutkan dengan mengukur tujuan/sasaran, menentukan target, dan mengaitkan tujuan/sasaran tersebut dengan program dan kegiatan yang mendukung. Segala program atau kegiatan yang dilaksanakan oleh suatu instansi pemerintah harus memiliki hasil dan dampak yang jelas bagi perbaikan pelayanan publik (program *follow result*). Ide ini selaras dengan konsep *performance-based budgeting* atau disebut dengan anggaran berbasis kinerja. Sebaliknya, pemerintahan yang berorientasi kerja, hanya berfokus dalam penyerapan anggaran, dan terlaksananya program/kegiatan yang telah dilaksanakan. Sehingga kinerja harus memiliki kejelasan sasaran anggaran yang memadai.

Kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut (Riska, dkk 2018). Oleh sebab itu, sasaran anggaran daerah harus dinyatakan secara jelas, spesifik dan dapat dimengerti oleh mereka yang bertanggung jawab untuk menyusun dan melaksanakannya. Anggaran merupakan elemen kunci dalam sistem perencanaan dan pengendalian. Selain kejelasan sasaran anggaran ada juga yang membantu dalam terwujudnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yaitu pengendalian akuntansi.

Sistem pengendalian yang menggunakan informasi akuntansi disebut sebagai sistem pengendalian 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 (Boby, 2016). Selain pengendalian akuntansi ada juga yang membantu terwujudnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yaitu sistem pelaporan.

Sistem pelaporan yang baik diperlukan supaya dapat memantau dan mengendalikan kinerja manajer dalam mengimplementasikan anggaran yang telah ditetapkan. Pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Sistem pelaporan digunakan untuk memantau dan mengendalikan kinerja pemerintah dalam penyusunan anggaran di suatu instansi pemerintahan (Rizki, 2017). Selain sistem pelaporan ada juga yang membantu terwujudnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yaitu motivasi.

Motivasi diartikan kekuatan yang mendorong manusia untuk melakukan sesuatu dalam mencapai tujuan (Rizki, 2017). Motivasi dibedakan atas dua : (1) Motivasi Intrinsik (2) Motivasi Ekstrinsik. Dua faktor mengenai motivasi yang dikembangkan Herzberg adalah faktor yang membuat individu merasa tidak puas (dissatisfied) dan faktor yang membuat individu merasa puas (satisfied). Kesimpulan khusus yang dihasilkan Herzberg dari penelitiannya yaitu: Pertama, terdapat serangkaian kondisi ekstrinsik, keadaan pekerjaan yang menyebabkan rasa tidak puas di antara para bawahan apabila kondisi tersebut tidak ada. Kondisi

tersebut adalah faktor-faktor yang membuat individu merasa tidak puas karena faktor-faktor tersebut diperlukan untuk mempertahankan hierarki yang paling rendah, yaitu tingkat tidak adanya ketidakpuasan. Kedua, serangkaian kondisi instrinsik kepuasan pekerjaan yang apabila terdapat dalam pekerjaan akan menggerakkan motivasi yang kuat sehingga dapat menghasilkan kinerja pekerjaan yang baik. Apabila kondisi tersebut tidak ada, kondisi tersebut ternyata tidak menimbulkan rasa ketidakpuasan yang berlebihan. Serangkaian faktor tersebut disebut *satisfied* (Zirman dkk, 2010). Dalam suatu laporan akuntabilitas kinerja pemerintah terdapat rancangan APBD.

Pada pemerintah Kabupaten Pati, pendapatan daerah pada rancangan APBD mengalami penurunan. Untuk itu, Pemerintah Kabupaten Pati mendorong semua Organisasi Perangkat Daerah (OPD) meningkatkan pendapatan, untuk menopang kemandirian daerah. Kebutuhan dan prioritas pembangunan daerah dengan berbagai isu aktual yang terjadi di daerah, secara umum proyeksi rancangan APBD 2018, pendapatan daerah ditargetkan senilai Rp.2,021 triliun, dengan belanja daerah dialokasikan senilai Rp. 2,101 triliun. Sehingga ada defisit anggaran senilai Rp.79,34 milyar lebih. Selanjutnya defisit itu akan ditutup dengan pembiayaan daerah. Untuk itu, Pemerintah sesuai regulasi yang ada, perlu untuk memberikan penjelasan keterangan dan gambaran umum mengenai kondisi keuangan daerah.

Proses penyusunan RAPBD 2018 diawali dengan penjaringan aspirasi masyarakat baik ditingkat kecamatan maupun tingkat kabupaten. Hasil dari penjaringan itu, kemudian dirumuskan dalam Perbup Pati No 30/2017 tentang

rencana kerja Pemkab Pati 2018. Rancangan APBD 2018 yang telah disusun dapat mengakomodir harapan masyarakat dan dapat menjawab isu-isu strategis pada tahun anggaran 2018 sesuai skala prioritas dan kemampuan keuangan daerah. Dukungan dari seluruh komponen masyarakat rancangan APBD Kabupaten Pati 2018 dapat lebih berperan dalam upaya meningkatkan kemakmuran Kabupaten Pati (Pasfmpati.com).

Penelitian terdahulu yang terkait dalam penelitian ini telah banyak dilakukan oleh beberapa peneliti. Penelitian ini termotivasi dari penelitian yang dilakukan oleh Riska, dkk (2018) dalam penelitiannya mengukur mengenai kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah. Rizki, (2017) dalam penelitiannya mengukur mengenai pengaruh anggaran berbasis kinerja, kejelasan sasaran anggaran, sistem pelaporan dan motivasi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah. Penelitian ini telah dikembangkan oleh Indrayani, dkk (2017) meneliti pengaruh komitmen organisasi, kejelasan sasaran anggaran dan efektivitas pengendalian internal terhadap akuntabilitas kinerja organisasi publik.

Hari (2017) dan Fatiha (2017) yang dalam penelitiannya menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah. Terdapat hasil yang tidak konsisten dari beberapa penelitian sebelumnya yaitu penelitian Riska, dkk (2018), Indrayani, dkk (2017), Hari (2017) dan Fatiha (2017) menyatakan bahwa pengendalian akuntansi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.

Sedangkan Bobby (2018) menyatakan bahwa pengendalian akuntansi tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.

Penelitian dari Riska, dkk (2018), Bobby, (2017) dan Fatiha (2017) bahwa sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah sedangkan penelitian dari Rizki (2017) bahwa sistem pelaporan tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah. Selanjutnya penelitian dari Zirna, dkk (2010) menyatakan bahwa motivasi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah sedangkan menurut Rizki (2017) bahwa motivasi tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Riska, dkk (2018) adalah yang pertama penelitian Riska, dkk (2018) hanya menggunakan tiga variabel independen yaitu kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan, sedangkan di penelitian ini terdapat penambahan satu variabel independen. Satu variabel ini adalah motivasi. Alasan penambahan variabel ini : motivasi mempunyai peran sangat penting dalam kaitannya dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah, karena dengan adanya motivasi maka seorang pegawai dapat menjadi lebih bertanggungjawab terhadap pekerjaannya.

Perbedaan penelitian yang kedua berkaitan dengan studi empirisnya. Penelitian Riska, dkk (2018) studi empiris yang digunakan yaitu di Kabupaten Situbondo, sedangkan penelitian ini studi empirisnya di Kabupaten Pati.



Berdasarkan uraian diatas, peneliti tertarik untuk mengadakan suatu penelitian dengan judul **“Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi, Sistem Pelaporan, dan Motivasi Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pati)”**.

### **1.2. Ruang Lingkup**

Adapun ruang lingkup penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Variabel independen dalam penelitian ini adalah kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, sistem pelaporan, dan motivasi.
2. Variabel dependen dalam penelitian ini adalah akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.
3. Obyek penelitian dilakukan pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten Pati.

### **1.3. Perumusan Masalah**

Upaya dalam penciptaan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pati dapat ditempuh melalui pertimbangan yang matang dan mengarahkan semua kebijakan akuntabilitas pada pemecahan berbagai permasalahan yang berkaitan dengan variabel-variabel yang mempengaruhi dalam meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah seperti kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, sistem pelaporan, dan motivasi.

Perumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut :

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

#### **1.4. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk memperoleh bukti empiris pengaruh kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah OPD Kabupaten Pati.
2. Untuk memperoleh bukti empiris pengaruh pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah OPD Kabupaten Pati.
3. Untuk memperoleh bukti empiris pengaruh sistem pelaporan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah OPD Kabupaten Pati.
4. Untuk memperoleh bukti empiris pengaruh motivasi berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah OPD Kabupaten Pati.

### 1.5. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain ;

#### 1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi ataupun bahan perbandingan bagi riset-riset selanjutnya yang berkaitan dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.

#### 2. Manfaat Praktis

##### a. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini bisa dijadikan sebagai bahan informasi ataupun referensi dalam memperbaiki akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah melalui Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi, Sistem Pelaporan dan Motivasi sehingga tujuan pemerintahan tercapai.

##### b. Bagi Akademisi

Dapat memberikan wawasan pemikiran dalam hal akuntansi dalam sektor publik khususnya kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, sistem pelaporan dan motivasi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.