

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda bangsa Indonesia memberikan dampak positif dan dampak negatif berupa peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Disatu sisi krisis tersebut telah memberikan dampak yang cukup mempengaruhi perekonomian pada tingkat kemiskinan namun disisi lain dampak tersebut juga memberikan nilai tambah bagi upaya peningkatan taraf hidup seluruh rakyat Indonesia dimasa yang akan datang, karena krisis ekonomi dan kepercayaan yang dialami telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total diseluruh aspek kehidupan bangsa Indonesia. Reformasi total tersebut adalah mewujudkan terciptanya masyarakat madani, terciptanya *good governance* dan mengembangkan model pembangunan yang berkeadilan (Abdullah, 2005).

Sebagai organisasi sektor publik yang merupakan suatu organisasi yang menjalankan pemerintahan daerah dan sumber legitimasinya berasal dari masyarakat, maka pemerintahan dituntut agar memiliki kinerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dan mendorong pemerintah untuk selalu tanggap dengan lingkungannya. Oleh karena itu, pemerintah harus berupaya untuk memberikan pelayanan yang terbaik secara transparan dan berkualitas serta adanya pembagian tugas yang baik pada pemerintah tersebut. Tuntunan yang semakin tinggi diajukan terhadap pertanggungjawaban yang diberikan oleh penyelenggara Negara atas kepercayaan yang diamanatkan masyarakat kepada

pemerintah. Dengan adanya kepercayaan dari masyarakat pada pemerintah tersebut, maka harus diimbangi pula dengan kinerja yang baik. Tentu hal ini menjadi perhatian publik (Putra, 2013).

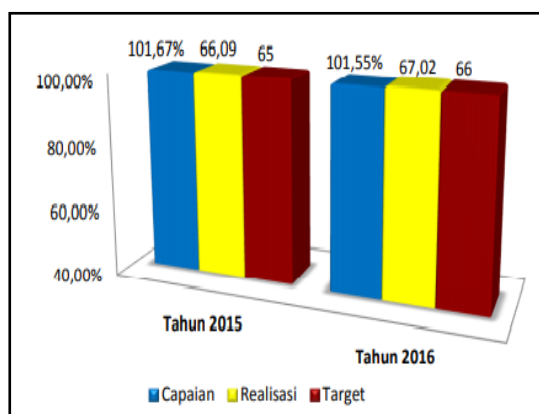
Pada era demokrasi seperti sekarang ini, semua Instansi Pemerintahan, dituntut untuk terbuka mengenai pendapatan, pengeluaran hingga proses operasional kinerja masing-masing sektor. Pada umumnya hal ini disamping untuk membangun kepercayaan terhadap masyarakat dan khususnya pihak-pihak yang berkepentingan, juga sebagai realisasi dan pertanggung jawaban terhadap undang-undang yang telah ditetapkan oleh Pemerintah, yakni UU No. 22 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan menjadi UU No. 32 tahun 2004, mengenai “Pemerintahan Daerah” dan UU No. 25 tahun 1999 yang kemudian juga disempurnakan menjadi UU No. 33 tahun 2004, mengenai “Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah” (Afrina, 2015).

Selain itu ada juga Inpres No. 7 Tahun 1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang ringkasnya menginstruksikan “Setiap Instansi pemerintahan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Negara, wajib untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok, fungsi dan kewenangan pengelolaan sumber daya dengan didasarkan suatu perencanaan strategis yang ditetapkan oleh masing-masing Instansi”.

Akuntabilitas adalah suatu wujud pertanggungjawaban dari suatu instansi pemerintah atas kegiatan yang telah dilaksanakan dalam waktu satu tahun yang disusun melalui media pelaporan. Laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP) adalah wujud pertanggungjawaban pejabat publik kepada

publik tentang kinerja pemerintah selama satu tahun anggaran yang bertujuan untuk menggambarkan penerapan rencana strategis dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi dimasing-masing perangkat daerah, serta keberhasilan capaian saat ini untuk percepatan dalam meningkatkan kualitas capaian kinerja yang diharapkan pada tahun yang akan datang (Kaltsum dan Rochman, 2013).

Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik (Permendagri No. 54/2010).



Sumber: Sekretariat Kabinet Republik Indonesia 2016

Gambar 1.1. Grafik Penilaian AKIP Sekretariat Kabinet 2016

Pada Laporan Kinerja Biro Akuntabilitas Kinerja dan Reformasi Birokrasi Tahun 2016. Target yang ditetapkan untuk hasil penilaian AKIP Sekretariat Kabinet adalah B dengan nilai 66. Berdasarkan hasil evaluasi oleh Kementerian PAN dan RB, diperoleh nilai evaluasi atas AKIP Tahun 2016 sebesar 67,02 dengan kategori “B”, dimana terdapat peningkatan nilai sebesar 0,93 poin dari

Tahun 2015 dengan perolehan nilai 66,09. Adapun capaian target kinerja untuk indikator kinerja pertama pada sasaran 1 Tahun 2016 adalah 101,55%. Perbandingan capaian hasil penilaian AKIP Sekretariat Kabinet Tahun 2015 dan 2016 dapat dilihat pada Gambar 1.1. Grafik Penilaian AKIP Sekretariat Kabinet 2016.

Hasil evaluasi AKIP Tahun 2016 menunjukkan tingkat efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran dibandingkan dengan capaian kerjanya sudah menunjukkan adanya perbaikan, dan juga kualitas pembangunan budaya kinerja birokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada hasil sudah mulai dibangun, namun masih banyak memerlukan perbaikan lebih lanjut.

Penelitian yang dilakukan (Wahyuni dkk, 2014), menunjukkan hasil penelitian bahwa kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (Studi pada satuan kerja perangkat daerah kabupaten rokan hulu).

Robert dan Govindarajan (2005:90), mendefinisikan anggaran sebagai suatu rencana dalam kuantitas yang dinyatakan dalam satuan moneter, kejelasan sasaran anggaran menggambarkan luasnya anggaran yang dinyatakan secara jelas, spesifik dan dimengerti oleh pihak yang bertanggung jawab terhadap pencapaian (Kenis dalam Madjid, 2016). Oleh sebab itu, kejelasan sasaran anggaran daerah harus menyatakan secara jelas, spesifik dan dapat dimengerti oleh mereka yang bertanggung jawab untuk menyusun dan melaksanakannya.

Pengelolaan anggaran pemerintah daerah merupakan wujud dari pemerintah yang berakuntabilitas. Untuk mencapai akuntabilitas publik dapat dilakukan dengan cara penggunaan sumber daya secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata (Mardiasmo, 2009:122). Kejelasan sasaran anggaran (*budget goal clarity*) menggambarkan luasnya anggaran yang dinyatakan secara jelas dan spesifik, serta dimengerti oleh pihak-pihak yang bertanggung jawab terhadap pencapaiannya.



Sumber: Kementerian Keuangan

Gambar 1.2. Grafik Perkembangan Belanja Pemerintah Pusat 2014

Menurut Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran (2014). Secara umum, Anggaran Belanja Pemerintah Pusat menurut organisasi dibagi menjadi dua bagian kelompok besar, yaitu: (1) anggaran yang dialokasikan melalui bagian anggaran kementerian negara/lembaga (BA K/L) dengan Menteri/Pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran (Chief Operational Officer), dan (2) anggaran yang dialokasikan melalui Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara (BA BUN) yang dialokasikan melalui Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (Chief Financial Officer).

Dalam periode 2008-2013, proporsi belanja K/L terhadap belanja pemerintah pusat cenderung meningkat, yaitu dari 37,5% dalam tahun 2008, menjadi 52,0% dalam APBNP 2013, sejalan dengan peningkatan belanja Pemerintah Pusat, dari sebesar Rp693,4 triliun dalam tahun 2008 menjadi Rp1.196,8 triliun pada APBNP 2013. Kecenderungan tersebut utamanya disebabkan oleh semakin meningkatnya alokasi anggaran untuk pelaksanaan program-program pembangunan (yang dialokasikan melalui K/L), dan juga diikuti oleh kebijakan untuk mengendalikan besaran subsidi BBM pada tahun 2013. Perkembangan mengenai besaran beserta proporsi belanja K/L dan belanja non-K/L dalam kurun waktu 2008-2013, dapat diikuti pada Gambar 1.2. Grafik Perkembangan Belanja Pemerintah Pusat 2014.

Penelitian yang dilakukan (Fauzan, 2017), menunjukkan hasil penelitian bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (AKIP). (Satuan kerja perangkat daerah kabupaten lima puluh kota provinsi sumatera barat).

Pengendalian intern didefinisikan sebagai sistem yang meliputi struktur organisasi, metode dan ukuran-ukuran yang dikoordinasikan untuk menjaga kekayaan organisasi, mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi, mendorong efisiensi dan mendorong terjadinya kebijakan manajemen. Definisi pengendalian intern tersebut menekankan tujuan yang hendak dicapai, dan bukan pada unsur-unsur yang membentuk sistem tersebut, dengan demikian pengertian pengendalian intern tersebut diatas berlaku baik dalam perusahaan yang mengolah

informasinya secara manual, dengan mesin pembukuan, maupun dengan komputer (Mulyadi, 2014:163).

Pengendalian internal adalah proses yang dilakukan oleh manajemen yang didesain untuk memberikan keyakinan yang memadai atas informasi keuangan dan operasional yang andal, kepatuhan terhadap peraturan dan keputusan yang berlaku, operasional yang efisien, pencapaian atas sasaran dan operasional yang telah ditetapkan, perlindungan aset, serta nilai integritas dan etika yang tinggi (Moeller, 2009:24).

PP No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) mendefinisikan sistem pengendalian intern adalah proses yang integral 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 asset Negara dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

LKPD (Tahun)	OPINI								JUMLAH
	WTP	%	WDP	%	TW	%	TMP	%	
2008	13	3%	323	67%	31	6%	118	24%	485
2009	15	3%	330	65%	48	10%	111	22%	504
2010	34	7%	341	65%	26	5%	121	23%	522
2011	67	13%	349	67%	8	1%	100	19%	524
2012	113	27%	267	64%	4	1%	31	8%	415

Sumber : IHPS I Tahun 2013, BPK

Gambar 1.3. Penilaian Umum WDP

Menurut Ketua BPK RI (Djalil, 2015), hingga saat ini sistem pengendalian internal tersebut masih dianggap belum berjalan. Masih seringnya diberitakan kejadian berupa laporan keuangan pemerintah yang masih banyak mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) serta Disclaimer (Lihat Gambar 1.3. Penilaian Umum WDP).

Pada tahun 2009 Kabupaten Kutai Kartanegara mengalami defisit anggaran sebesar 36% atau sebesar 1,3 triliun dan kelebihan anggaran sebesar 30,3% atau sebesar 1,7 triliun di tahun 2011. Angka tersebut bukanlah angka yang kecil jika dibandingkan dengan APBD kabupaten lainnya yang berada di Provinsi Kalimantan Timur, yang rata-rata bernilai 2 triliun. Apabila setiap SKPD yang ada di Kabupaten Kutai Kartanegara melakukan pengendalian yang lebih maksimal terhadap penggunaan sumber daya yang kurang efektif dan efisien, serta masih banyaknya program pemerintah yang belum menyentuh persoalan dasar, masyarakat menjadi bukti bahwa internalisasi SPIP perlu dilakukan secara mendasar dan besar-besaran.

Berdasarkan hasil penilaian umum tersebut, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan unsur lingkungan pengendalian oleh Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara sudah Cukup Memadai. Kesimpulan ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara cukup mampu menciptakan perilaku positif dan kondusif untuk penerapan sistem pengendalian intern dalam lingkungan kerjanya. Penelitian yang dilakukan (Fitrawati dkk, 2017), menunjukkan hasil penelitian bahwa pengendalian internal berpengaruh positif

dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (Studi empiris pada satuan kerja perangkat daerah kabupaten lima puluh kota provinsi Sumatera Barat).

Sistem pelaporan merupakan laporan yang menggambarkan sistem pertanggungjawaban dari bawahan (pimpinan unit anggaran) kepada atasan (kepala bagian anggaran). Sistem pelaporan yang baik diperlukan agar dapat memantau dan mengendalikan kinerja manajerial dalam mengimplementasikan anggaran yang telah ditetapkan (Abdullah, 2005).

Sedangkan menurut Bastian (2010:297), pelaporan kinerja merupakan refleksi kewajiban untuk mempresentasikan dan melaporkan kinerja semua aktivitas serta sumber daya yang harus dipertanggungjawabkan. Pelaporan ini merupakan wujud dari proses akuntabilitas kinerja. Setiap instansi pemerintah berkewajiban untuk menyiapkan, menyusun, dan melaporkan laporan keuangan secara tertulis, periodik dan melembaga. Laporan keuangan instansi pemerintah merupakan representasi posisi keuangan dari transaksi-transaksi yang dilakukan oleh instansi pemerintah.

Pelaporan kinerja dimaksudkan untuk mengkomunikasikan capaian kinerja instansi pemerintah satu tahun anggaran yang dikaitkan dengan proses pencapaian tujuan dan sasaran pemerintah. Pelaporan kinerja oleh instansi pemerintah ini dituangkan dalam dokumen Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP, 2014). Penelitian yang dilakukan (Afrina, 2015), menunjukkan hasil penelitian bahwa sistem pelaporan berpengaruh positif dan signifikan terhadap

akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (Studi empiris pada satuan kerja perangkat daerah kabupaten lima puluh kota provinsi sumatera barat).

Dari fenomena-fenomena tersebut menggambarkan suatu awal tradisi transparansi dan akuntabilitas yang akan terus dipertahankan. Hal ini menegaskan pentingnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, karena dengan adanya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, masyarakat tidak hanya untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga mengetahui pelaksanaan kegiatan yang dianggarkan sehingga pemerintah daerah berusaha dengan baik dalam melaksanakan seluruh perencanaan yang ada karena akan dinilai dan diawasi oleh masyarakat.

Seperti halnya dalam perspektif Islam, sudah ada anjurannya mengenai pemakaian anggaran, yaitu suatu perusahaan atau lembaga pemerintah ketika sedang merencanakan dan membuat suatu anggaran, sebaiknya pembuatan anggarannya tidak untuk digunakan secara berlebihan pada saat belanja anggaran, karena Allah SWT tidak menyukai sesuatu yang berlebihan.

Dengan demikian apabila pembuatan anggaran tidak sesuai syariat Islam dan berlebih-lebihan yang bisa membuat mubazir bagi para pemakainya termasuk kedalam golongan orang-orang kafir karena tidak mempercayai jaminan yang telah Allah SWT berikan. Untuk itu dalam penyusunan anggaran merupakan tanggung jawab pimpinan tertinggi organisasi, namun penyusunan anggaran itu sendiri dapat didelegasikan kepada bagian yang terkait seperti bagian administrasi yang menyimpan seluruh data aktivitas organisasi.

Dalam Islam pendelegasian ini dikenal dengan istilah menitipkan amanat. Artinya seseorang yang didelegasikan untuk menyusun anggaran harus dapat memegang teguh amanah atas tugas yang diemban dengan baik. Dengan dibuatnya penyusunan anggaran yang efektif maka dapat menghasilkan suatu kejelasan sasaran anggaran. Kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggungjawab atas pencapaian anggaran tersebut.

Manusia merupakan salah satu makhluk yang diciptakan oleh Allah, kedudukan manusia adalah yang paling tinggi diantara makhluk ciptaan Allah yang lainnya. Karena manusia mempunyai roh dan keistimewaan berupa akal atau kemampuan untuk berfikir dimana manusia dapat menentukan mana yang baik dan mana yang buruk, dan sebagaimana khalifah, manusia diberikan amanat oleh Allah untuk mengelola bumi yang kemudian hasilnya harus dipertanggungjawabkan kepada Allah. Oleh karena itu, setiap manusia dalam hidup harus bersifat jujur, amanah dan memiliki komitmen tinggi terhadap janji yang telah diucapkannya kepada Allah. Dengan memiliki kelebihan itulah seharusnya manusia dapat bekerja pada lingkungannya dengan baik dan jujur.

Dengan demikian penulis ingin meneliti Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Provinsi DKI Jakarta dengan alasan untuk menguji tingkat dan pengaruh dari kejelasan sasaran anggaran, pengendalian internal dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah serta tinjauannya dari sudut pandang Islam. Serta ingin mengetahui apakah Instansi Pemerintah dapat

memberikan informasi yang jelas mengenai pendapatan, pengeluaran hingga proses operasional kinerja di masing-masing sektor. Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Internal dan Sistem Pelaporan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) Serta Tinjauannya Dari Sudut Pandang Islam (Studi Kasus Pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi DKI Jakarta Periode 2018).**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar belakang tersebut, yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Apakah Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)?
- b. Apakah Pengendalian Internal berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)?
- c. Apakah Sistem Pelaporan berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)?
- d. Bagaimana Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Internal dan Sistem Pelaporan berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) ditinjau dari sudut pandang Islam?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui apakah Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) di Provinsi DKI Jakarta.
- b. Untuk mengetahui apakah Pengaruh Pengendalian Internal terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) di Provinsi DKI Jakarta.
- c. Untuk mengetahui apakah Pengaruh Sitem Pelaporan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) di Provinsi DKI Jakarta.
- d. Untuk mengetahui bagaimana Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Internal dan Sistem Pelaporan berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) di Provinsi DKI Jakarta dari sudut pandang Islam.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

- a. Bagi Peneliti

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan penulis dalam memahami kejelasan sasaran anggaran, pengendalian internal dan sistem pelaporan serta akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Penelitian ini merupakan

salah satu syarat untuk menempuh ujian sidang sarjana pada fakultas ekonomi jurusan akuntansi Universitas YARSI.

b. Bagi Akademisi

Dapat dijadikan sebagai informasi atau bahan kepustakaan bagi peneliti selanjutnya dalam pengembangan penelitian di bidang Akuntansi Sektor Publik tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai variabel dependennya.

c. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan memberikan masukan kepada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dalam pengambilan keputusan untuk penggunaan anggaran di masa yang akan datang untuk peningkatan kualitas pelayanan publik demi kemajuan daerah.