

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Akuntansi Sektor Publik telah mengalami perkembangan yang sangat pesat dalam waktu yang relatif singkat. Saat ini terdapat perhatian yang lebih besar terhadap praktik akuntansi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, perusahaan milik negara/daerah, dan berbagai organisasi publik lainnya dibandingkan dengan pada masa-masa sebelumnya. Terdapat tuntutan yang lebih besar dari masyarakat untuk dilakukan transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga sektor publik dalam meningkatkan *Good Governance* (Mardiasmo, 2002: 1).

Menurut World Bank dalam Anggarini dan Puranto (2010: 4) *good governance* didefinisikan sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha organisasi pemerintah daerah. Organisasi pemerintah daerah merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintah yang sumber legitimasinya berasal dari masyarakat. Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintah harus diimbangi dengan kinerja yang baik, sehingga pelayanan dapat ditingkatkan secara efektif

dan menyentuh pada masyarakat. Hal ini semakin diperkuat dengan adanya pemberlakuan sistem desentralisasi pada tata pemerintahan dalam era otonomi daerah. Kebijakan otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk mendorong peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara lebih efektif dan efisien.

Kedekatan organisasi pemerintah pada level daerah diharapkan lebih mampu menerima aspirasi riil masyarakat tentang pelayanan apa yang dibutuhkan. Oleh karena itu, diharapkan ada input yang diperoleh dalam rangka perencanaan pembangunan sehingga tidak ada kesenjangan antara perencanaan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah baik program dan anggaran dengan kebutuhan riil masyarakat. Hal ini mengakibatkan dua implikasi strategis yaitu situasi desentralisasi politik dan keuangan telah memberikan wewenang yang lebih besar kepada masyarakat daerah untuk menentukan arah, kebijakan, tujuan, program, hingga aktivitas organisasi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan; kedua: pemerintah daerah telah diberi keleluasaan yang lebih besar untuk mendapatkan, mengelola dan mengalokasi dana yang diperlukan dalam urusan pelayanan kepada masyarakat, (Harun, 2008).

Proses perencanaan pembangunan daerah dan keuangan negara yang dijelaskan di atas, perlu diimbangi oleh ketersediaan beberapa hal seperti: kapasitas aparatur pemerintah, sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumber dana serta pengendalian intern organisasi sektor publik yang dirancang sedemikian rupa dengan tujuan utama memberikan pelayanan optimal bagi kesejahteraan masyarakat. Menurut *Schaefer et al.* (2010), pengendalian intern

atau *internal control* merupakan suatu proses yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai mengenai pencapaian tujuan pemerintah daerah yang tercermin dari keandalan laporan keuangan, efisiensi, dan efektivitas pelaksanaan program dan kegiatan serta dipatuhinya peraturan perundang-undangan. Basu (2011) mengemukakan peran pengendalian intern itu sendiri adalah untuk meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Presiden selaku kepala pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh untuk mengukur tingkat pencapaian atas rencana yang ditetapkan dengan sasaran yang ingin dicapai.

Berkaitan dengan hal di atas, maka untuk mengukur tingkat pencapaian atas rencana yang ditetapkan dengan sasaran yang ingin dicapai perlu dilakukan evaluasi atas pengendalian intern organisasi sektor publik. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tentang perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, berdampak pada perubahan fundamental dalam hubungan tata pemerintah dan hubungan keuangan sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan anggaran pemerintah daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya yang ditetapkan. Oleh karena itu, pengendalian intern dapat dilakukan dengan membandingkan hasil yang dianggarkan dengan hasil yang diperoleh untuk

menjamin bahwa tingkat pengeluaran tidak dilampaui dan tingkat aktivitas yang direncanakan tercapai, (Ramandei, 2009)

Mardiasmo (2004) mengelompokkan tipe pengendalian intern menjadi tiga macam yaitu pengendalian preventif, pengendalian operasional, dan pengendalian kinerja dalam menjalankan tugas dan fungsi pokok pengelolaan anggaran sektor publik. Oleh karena itu, untuk dapat menjalankan tugas dan fungsi pokoknya dalam mensejahterakan masyarakat, pemerintah pusat maupun daerah memerlukan dukungan ketersediaan anggaran daerah dalam jumlah memadai, yang disusun dalam struktur dan menggunakan metode yang baik, serta memungkinkan dijalankannya fungsi-fungsi anggaran daerah sebagaimana mestinya. Selain itu, pemerintah juga harus mengetahui dan mempunyai teknik yang tepat dan menerapkan prinsip yang jitu untuk memanfaatkan anggaran yang tersedia agar memberikan manfaat yang sebesar-besarnya dan menimbulkan dampak dinamis yang mendorong pertumbuhan perekonomian, yang sering disebut dengan istilah Anggaran Berbasis Kinerja.

Anggaran berbasis kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output*) dari perencanaan alokasi biaya (*input*) yang ditetapkan (Suprasto, 2006: 273) dalam (Mohamad, 2011: 2). Penganggaran Berbasis Kinerja yaitu penganggaran yang berdasarkan hubungan antara masukan dan keluaran. Didalamnya terdapat pola pikir untuk mencapai tujuan yang diharapkan berdasarkan indikator-indikator keberhasilan yang ditetapkan baru ditentukan input-input yang diperlukan. Prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja didasarkan pada konsep ekonomi, efisiensi dan efektifitas dan

prinsip tata kelola pemerintahan yang baik termasuk adanya pertanggungjawaban para pengambil keputusan atas penggunaan uang yang dianggarkan untuk mencapai tujuan sasaran dan indikator yang telah ditetapkan.

Jones dan Pendlebury (2000) menjelaskan bahwa anggaran menyediakan hubungan penting antara perencanaan dan pengendalian. Peran perencanaan dinyatakan dalam bentuk input yang diperlukan untuk menjalankan aktivitas yang direncanakan. Peran pengendalian dilakukan dengan mempersiapkan anggaran dengan suatu cara yang memperlihatkan secara jelas masukan dan sumber daya yang dialokasikan kepada individu atau departemen untuk melaksanakan tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Fenomena negatif yang terjadi pada Pengaruh Pengendalian Intern terhadap Anggaran Berbasis Kinerja yaitu indikator kinerja berupa *output* (keluaran) yang ditetapkan belum seutuhnya tercapai dalam kinerja aktual. Indikator keluaran dapat menjadi landasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan apabila target kinerjanya (tolok ukur) dikaitkan dengan sasaran-sasaran kegiatan yang terdefinisi dengan baik dan terukur. Indikator keluaran (*ouput*) digunakan untuk memonitor seberapa banyak yang dapat dihasilkan atau disediakan.

Fenomena negatif yang dijelaskan di atas, juga terjadi pada salah satu organisasi sektor publik yang peneliti jadikan tempat penelitian yaitu Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Gorontalo Utara, dimana Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Gorontalo Utara pada tahun 2010 mempunyai anggaran belanja sebesar Rp. 365.533.047.839,- akan tetapi, anggaran yang terealisasi sebesar

Rp. 312.697.834.483,- . Hal ini terjadi 3 (Tiga) tahun anggaran terakhir, dimana anggaran belum mencapai target yang ditetapkan. Hal ini lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 1 dibawah ini:

Tabel 1: Laporan Realisasi Anggaran

NAMA INDIKATOR	TAHUN 2008			TAHUN 2009			TAHUN 2010		
	ANGGARAN	REALISASI	PERSEN TASE	ANGGARAN	REALISASI	PERSE NTASE	ANGGARAN	REALISASI	PERSE NTASE
Belanja Operasi	111.694.986.576	97.318.807.910	87,13	157.401.347.622	141.611.975.681	89,97	195.722.282.663	184.930.374.930	94,32
Belanja Modal	42.014.060.495	38.370.000.826	91,33	156.614.944.764	146.837.378.010	93,76	168.267.740.176	126.310.446.553	75,07
Belanja tak Terduga	500.000.000	97.120.000	19,42	650.000.000	0.00	0,00	1.543.025.000	1.457.013.000	94,43
Jumlah Belanja	154.209.047.071	135.785.928.736	88,05	314.666.292.386	288.449.353.691	91,67	365.533.047.839	312.697.834.483	85,46

*Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Gorontalo Utara, 2010*

Berdasarkan tabel 1 di atas, dapat disimpulkan bahwa realisasi anggaran selama tiga tahun anggaran terakhir belum mencapai target yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, dengan kondisi demikian perlu adanya pengendalian intern terhadap anggaran pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Gorontalo Utara yang optimal demi tercapainya target fisik dan terserapnya anggaran yang sesuai dengan program dan kegiatan yang dijalankan dalam anggaran berbasis kinerja.

Berbagai penelitian mengenai Pengaruh Pengendalian Intern terhadap Anggaran Berbasis Kinerja telah dilakukan diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Asmoko, hasil penelitian Asmoko (2006) menunjukkan adanya hubungan kausalitas antara Penganggaran Berbasis Kinerja dengan pengendalian intern. Pengendalian intern dapat digunakan sebagai alat untuk mencapai penganggaran berbasis kinerja dalam pengendalian keuangan. Disamping itu, adanya kejelasan target dan indikator kinerja yang menjadi acuan dalam menyusun pengendalian

intern, maka pengendalian intern juga dapat digunakan sebagai alat untuk mencapai anggaran berbasis kinerja.

Hal serupa juga dinyatakan oleh Arti (2007) bahwa anggaran berbasis kinerja khususnya variabel efisien dan efektif berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan anggaran pada Dinas Pendidikan Kota Depok. Anggaran berbasis kinerja pada variabel efisien memiliki pengaruh lebih signifikan terhadap akuntabilitas dibandingkan dengan variabel efektif. Sementara itu anggaran berbasis kinerja pada variabel ekonomi tidak berpengaruh signifikan pada akuntabilitas Dinas Pendidikan Kota Depok.

Peneliti tertarik untuk menguji kembali penelitian terdahulu dari Mohamad (2011). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu lokasi penelitian yang berbeda tempat dan adanya pertukaran antar variabel independen dan variabel dependen, dimana yang dituangkan dalam skripsi yang berjudul "Pengaruh Pengendalian Intern terhadap Anggaran Berbasis Kinerja pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Gorontalo Utara".

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah pengendalian intern berpengaruh terhadap anggaran berbasis kinerja pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Gorontalo Utara?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji dan mengetahui apakah pengendalian intern berpengaruh terhadap anggaran berbasis kinerja pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Gorontalo Utara.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini dilakukan oleh penulis guna mendapatkan manfaat, diantaranya sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pengembangan literatur akuntansi sektor publik di Indonesia terutama dalam hal pengendalian intern terhadap anggaran berbasis kinerja di sektor publik. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dan mendorong dilakukannya penelitian-penelitian akuntansi sektor publik. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi penelitian selanjutnya.

#### **2. Manfaat Praktis**

Bagi praktik baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam pengaruh pengendalian intern guna untuk meningkatkan anggaran berbasis kinerja.