

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Perkembangan akuntansi sektor publik, khususnya di Indonesia semakin pesat dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal merupakan suatu bentuk pendelegasian tanggung jawab suatu penyerahan kekuasaan dan wewenang untuk membuat keputusan-keputusan secara umum. Desentralisasi menurut studi Bank Dunia menyangkut berbagai bentuk dan dimensi yang beragam, terutama menyangkut aspek fiskal, politik, perubahan administrasi dan sistem pemerintahan, serta pembangunan sosial ekonomi (*The World Bank*, 2000 dalam Hastuti, 2006).

Penelitian Mello dan Barenstrein (2001) dalam Haryo (2007) menyatakan desentralisasi fiskal sudah mulai dilakukan di beberapa Negara baru, misalnya oleh Slack dan Bird (1983) di Kolombia, Naganathan dan Sivagnanam (1999) di India, Gallagher (1999) di El Salvador, Gorodnichenko (2001) di Ukraina, Sagbas (2001) di Turki, Wantchekon dan Asadurian (2002) di Nigeria, Doessel dan Valadkhani (2002) di Fiji, Lima (2003) di Brazil, dan Alderet (2004) di Meksiko.

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepala pejabat-pejabat di daerah (Sidik dan Suwondo, 2001

dalam Hastuti, 2006). Desentralisasi fiskal daerah merupakan suatu bentuk pendelegasian tanggung jawab suatu penyerahan kekuasaan dan kewenangan untuk membuat keputusan-keputusan (Davey, 1988 dalam Hastuti, 2006). Menurut Davey (1988) dalam Hastuti (2006) efektifitas dan jangkauannya tergantung pada: luas tanggung jawab yang dipakai oleh pemerintah wilayah, tersediannya sumber keuangan yang memadai, derajat kebijakan yang dinikmati dalam melaksanakan fungsi dan mengalokasikan sumber keuangan.

Desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah (Sidik dkk, 2002 dalam Mutiara, 2006).

Miah dan Mia (1996) dalam Wahyudin (2007) menyatakan seberapa jauh manajer yang lebih tinggi mengizinkan manajer dibawahnya untuk mengam bil keputusan secara independen. Namun pendelegasian dan tanggung jawab dari top manajemen ke level manajemen yang lebih rendah akan membawa konsekuensi semakin besar tanggung jawab yang lebih rendah terhadap implementasi keputusan yang dibuat.

Salah satu ketetapan MPR yaitu Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Republik Indonesia merupakan landasan dikeluarkannya UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan

Daerah antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Dikeluarkannya undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dan aturan pelaksanaannya (Dona, dkk 2008). Kedua undang-undang tersebut diharapkan misi yang terkandung di dalamnya benar-benar dapat tercapai dan tidak hanya sekedar slogan semata. Misi yang terkandung di dalam kedua undang-undang tersebut antara lain menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah meningkatnya kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat serta memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Untuk mewujudkan kedua misi tersebut diperlukan perubahan sistem pemerintahan dan sistem informasi keuangan daerah. Pemerintah mengeluarkan UU RI Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pembentukan undang-undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ini dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintah Daerah yang diatur dalam Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Konsekuensi dari pelaksanaan UU No. 32 tahun 2004 dan No. 33 tahun 2004 adalah daerah harus mampu mengembangkan SIKD secara luas, nyata dan bertanggung jawab dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat.

Pada masa Pemerintahan sentralistik (orde baru), SIKD di seluruh Indonesia diatur dalam UU Nomor 5 tahun 1974, dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 tahun 1975 tentang cara penyusunan APBD, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan APBD (Prajogo, 2001). Berdasarkan ketiga aturan tersebut, pemerintah pusat menerbitkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No.900 -099 tentang Manual Administrasi Keuangan Daerah (MAKUDA) pada tahun 1981. Sistem MAKUDA tersebut sudah tidak dapat digunakan lagi mendukung kebutuhan pemerintah untuk menghasilkan laporan keuangan yang diperlukan saat ini, yang pada era sekarang disebut SIKD. MAKUDA inilah yang akhirnya menjadi pedoman atau manual yang berfungsi SIKD yang harus dijalankan sama/seragam bagi seluruh daerah di Indonesia.

Hal ini telah ditampung dalam UU No. 32 tahun 2004 ayat 2 dalam kaitan dengan kepentingan pemerintahan daerah, pasal 27 dalam kaitan dengan kepentingan pusat. Namun masih ada beberapa hal yang barang kali dapat digunakan sebagai bahan masukan atau pertimbangan untuk pembuatan aturan operasional (Hastuti, 2006). Otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Implementasi dari SIKD diharapkan dapat memenuhi tuntutan dari masyarakat tentang transparansi dan akuntabilitas dari lembaga sektor publik (Mardiasmo, 2002 dalam Yusnaini, 2008).

Menurut Halim (2004) dalam Abdullah (2005) dalam Desi (2007) secara ringkas menyatakan bahwa akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja keuangan pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada atasan dan bawahan. Rintangan penting untuk tercapainya kesuksesan dari suatu implementasi sistem yang baru adalah kurangnya perhatian pada faktor perilaku selama implementasi.

Pengembangan sistem memerlukan suatu perencanaan dan implementasi yang hati-hati, untuk menghindari adanya penolakan terhadap sistem yang dikembangkan. Suatu keberhasilan implementasi sistem tidak hanya ditentukan pada penguasaan teknis belaka, namun banyak penelitian menunjukkan bahwa faktor perilaku dari individu pengguna sistem sangat menentukan kesuksesan implementasi (Bodnar dan Hopwood, 1995 dalam Lina dan Arifin, 2007). Penelitian yang dilakukan oleh Jawad (1997) dalam Lina dan Arifin (2007) tentang faktor-faktor yang menentukan kesuksesan implementasi sistem teknologi informasi, menunjukkan bahwa ada beberapa faktor yang berpengaruh seperti faktor teknologi, faktor organisasi, faktor manajemen, faktor manusia dan faktor eksternal. Penelitian tentang implementasi inovasi pengukuran kinerja pemerintah dilakukan oleh Cavalluzzo dan Itter (2004) dalam Lina dan Arifin (2007) menunjukkan bahwa beberapa faktor organisasi meliputi komitmen manajemen, otoritas pengambilan keputusan, pelatihan dan

mandat dari legislatif berhubungan dengan implementasi inovasi sistem pengukuran.

Penelitian yang dilakukan Abernethy dan Bouwens (2005) dalam Dona, dkk (2008) telah meneliti faktor-faktor perilaku selama tahap implementasi sistem baru. Menurut Abernethy (2005) dalam Dona, dkk (2008) desentralisasi pengambilan keputusan mengakibatkan diterapkannya seluruh sistem baru dalam perusahaan. Sistem baru ini dimediasi oleh dua faktor perilaku yaitu adaptasi pegawai dan keterlibatan pegawai mendesain sebuah sistem baru. Kemampuan adaptasi pegawai akan membantu diterimanya implementasi sistem yang baru dengan adanya kemampuan adaptasi maka para pegawai akan berusaha maksimal untuk menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan kerja mereka sehingga proses implementasi sistem dapat diterima. Keterlibatan pegawai dalam mendesain sebuah sistem baru juga membantu diterimanya implementasi sebuah sistem baru tersebut. Pegawai yang terlibat secara langsung dalam mendesain sistem sehingga akan semakin mendukung proses diterimanya implementasi sistem tersebut.

Hasil penelitian Abernethy dan Jan Bouwens (2005) dalam Dona, dkk (2008) tersebut tidak mencerminkan dan tidak mewakili seluruh organisasi yang sama jika ditetapkan pada organisasi sektor publik, hal ini dikarenakan adanya sifat dan karakteristik yang berbeda antara organisasi sektor publik dan swasta.

Secara khusus penelitian ini dimotivasi faktor-faktor sebagai berikut: pertama, bahwa sejak mulai ditetapkannya UU RI Nomor 33 tahun 2004

mengenai Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Kepmendagri Nomor 29 tahun 2002 mengenai pengimplementasian model struktur otoritas baru dan rancangan sistem informasi akuntansi yang baru di seluruh Indonesia. Kedua, masih sedikitnya penelitian pada implementasi sistem akuntansi yang baru pada organisasi non laba. Ketiga, masih sedikitnya penelitian yang memfokuskan pada faktor-faktor yang mempengaruhi diterimanya implementasi sistem baru serta pengaruhnya terhadap kepuasan dan kinerja (Abernethy dan Bouwens, 2005 dalam Dona, dkk (2008).

Pengukuran kinerja tidak memiliki manfaat apabila informasi kinerja yang dihasilkan tidak dimanfaatkan atau diimplementasikan. Tahap berikutnya setelah ukuran kinerja adalah memanfaatkan ukuran kinerja untuk perencanaan ukuran kinerja tahunan, alokasi anggaran kepada pihak-pihak secara vertikal (kepala atasan) maupun secara horisontal (parlemen). Implementasi ukuran kinerja dipengaruhi oleh faktor politik dan kultur organisasi (Julnes dan Holzer, 2001; Wang, 2002; Behn, 2002; Rainey, 1999 dalam Ferry dan Abdul, 2005).

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Supriyanto (2005) dalam Dian (2006), menyatakan bahwa sesuai dengan PP No. 105 Kepmendagri 29/2002, tanggungjawab implementasi sistem keuangan daerah sepenuhnya ada di tangan Kepala Daerah. Jadi, lampiran Kepmendagri 29/2002 lebih mengacu alternatif model untuk menerapkan sistem akuntansi di pemerintahan daerah.

Selain hal-hal tersebut penelitian ini juga dimaksudkan untuk menguji kembali apakah dengan menggunakan teori yang sama tetapi dengan sampel dan lokasi yang berbeda akan menghasilkan hasil penelitian yang sama sehingga memperkuat teori yang ada dan bisa digeneralisasikan (Abernethy dan Guthrie, 1994; Chong dan Kar, 1997 dalam Dona, dkk 2008). Penelitian ini akan menguji faktor-faktor yang mempengaruhi diterimanya implementasi Sistem Informasi Keuangan Daerah dan apakah implementasi Sistem Informasi Keuangan Daerah meningkatkan kepuasan dan kinerja aparat dengan mengambil sample objek penelitian di Badan Koordinasi Wilayah Pembangunan Lintas Kabupaten/Kota Wilayah Sleman.

Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula dalam bentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting. Dengan mendasarkan pada pernyataan bahwa implementasi juga menyangkut pelaksanaan keputusan pemerintah daerah dan pemerintah kota (Retno, 2006). Hal ini yang perlu dipikirkan dalam tahap implementasi adalah perubahan dalam Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD). Secara teoritis, perubahan sistem ini pasti terjadi, namun yang ideal adalah perubahan tersebut hendaknya dilakukan apabila ada kondisi yang luar biasa. Hal ini penting, agar tidak bahwa justru yang pokok dan substantif adalah perubahan sistem informasi keuangan daerah, seperti yang selama ini sering terjadi.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan hubungan antara sikap dan perilaku individu terhadap implementasi SIKD. Dalam *Theory of Reasoned*

Action (TRA) yang dikemukakan oleh Fishbein dan Ajzen (1975) dalam Dona, dkk (2008) yaitu suatu teori yang berhubungan dengan sikap dan perilaku dalam melaksanakan kegiatan/tindakan yang beralasan. Diterapkannya SIKD pada masing-masing wilayah akan berdampak terhadap sikap dan perilaku para pegawai dalam lingkungan tersebut. Peraturan Pemerintah tersebut menuntut semua aparat pemerintah daerah yang terkait untuk mampu mengimplementasikan SIKD pada masing-masing wilayah. Menurut Mortensen (1988) dalam Suhaili (2004) dalam Dona, dkk (2008) menyatakan kesuksesan implementasi sebuah sistem terletak pada pekerja/karyawan, jika sebuah sistem gagal maka dapat diestimasi bahwa 80% hingga 90% kemungkinan masalahnya adalah dari pekerja/karyawan. Faktor-faktor perilaku karyawan sangat mempengaruhi kesuksesan implementasi sebuah sistem.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Dona, dkk (2008). Perbedaan penelitian ini terletak pada sampel penelitian. Penelitian terdahulu menggunakan lima sampel wilayah pembangunan Kabupaten/Kota yaitu: Kota Semarang, Salatiga, Kabupaten Purwodadi, Jepara dan Rembang. Penelitian ini hanya difokuskan pada wilayah Kota Sleman, kemungkinan akan menghasilkan hasil yang berbeda. Berdasarkan latar belakang di atas maka peneliti mencoba melakukan penelitian dengan judul **“VARIABEL ANTESEDEN DAN KONSEKUENSI IMPLEMENTASI SISTEM INFORMASI KEUANGAN DAERAH (STUDI EMPIRIS PADA SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH DI KABUPATEN SLEMAN).**

B. Batasan Masalah

Untuk mempersempit permasalahan agar tidak terlalu luas dan menimbulkan banyak persepsi, maka lingkup masalah dalam penelitian ini hanya terbatas pada:

1. Desentralisasi pengambilan keputusan, desain SIKD, dan adaptasi pegawai merupakan variabel anteseden.
2. Implementasi SIKD merupakan variabel independen.
3. Kinerja pegawai, dan kepuasan pegawai merupakan variabel dependen.

C. Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang penelitian secara spesifik rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah desentralisasi pengambilan keputusan berpengaruh terhadap adaptasi pegawai aparat Pemda?
2. Apakah desentralisasi pengambilan keputusan berpengaruh terhadap implementasi SIKD?
3. Apakah pengaruh desentralisasi pengambilan keputusan terhadap diterimanya implementasi SIKD dimediasi oleh kemampuan adaptasi para pegawai aparat Pemda?
4. Apakah desentralisasi pengambilan keputusan berpengaruh terhadap keterlibatan aparat pemda dalam mendesain SIKD?

5. Apakah pengaruh desentralisasi pengambilan keputusan terhadap penerimaan implementasi SIKD melalui keterlibatan aparat Pemda dalam mendesain (merekonstruksi) SIKD?
6. Apakah penerimaan implementasi SIKD berpengaruh terhadap kepuasan pegawai aparat Pemda?
7. Apakah penerimaan implementasi SIKD berpengaruh terhadap kinerja para pegawai aparat pemda?
8. Apakah pengaruh implementasi SIKD terhadap kinerja operasi para aparat dimediasi oleh kepuasan kerja mereka?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menguji apakah:

1. Desentralisasi pengambilan keputusan berpengaruh terhadap adaptasi pegawai aparat pemda.
2. Desentralisasi pengambilan keputusan berpengaruh terhadap implementasi SIKD.
3. Pengaruh desentralisasi pengambilan keputusan terhadap diterimanya implementasi SIKD di mediasi oleh kemampuan adaptasi para pegawai aparat pemda.
4. Desentralisasi pengambilan keputusan berpengaruh terhadap keterlibatan aparat pemda dalam mendesain SIKD.

5. Pengaruh desentralisasi pengambilan keputusan terhadap penerimaan implementasi SIKD melalui keterlibatan aparat pemda dalam mendesain (merekonstruksi) SIKD.
6. Penerimaan implementasi SIKD berpengaruh terhadap kepuasan pegawai aparat pemda.
7. Penerimaan implementasi SIKD berpengaruh terhadap kinerja para pegawai aparat pemda.
8. Pengaruh implementasi SIKD terhadap kinerja operasi para aparat dimediasi oleh kepuasan kerja mereka.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah:

1. Bagi akademisi, dapat memberikan referensi dan kontribusi terkait dengan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi sebuah sistem, khususnya SIKD yang baru.
2. Bagi praktisi, dapat memberikan deskripsi tentang pentingnya SIKD bagi kinerja karyawan Pemerintah Daerah agar memperhatikan faktor-faktor perilaku dalam implementasi SIKD guna meningkatkan kegunaan sistem tersebut.