

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

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

UU No. 32 Tahun 2004 Pemerintah Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, merupakan perluasan wewenang dan tanggung jawab daerah. Pemberian kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah mempunyai implikasi yang besar terhadap akuntabilitas (Mardiasmo, 2002). Di Indonesia, kewajiban instansi pemerintah untuk menerapkan sistem akuntabilitas kinerja berlandaskan pada Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dalam Inpres tersebut dinyatakan bahwa akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik.

Akuntabilitas merupakan wujud pertanggungjawaban yang besar atas wewenang besar yang diemban pemerintah daerah. Akuntabilitas dapat didefinisikan secara sempit sebagai kemampuan untuk memberi jawaban kepada otoritas yang lebih tinggi atas tindakan “seseorang” atau “sekelompok orang” terhadap masyarakat luas atau dalam suatu organisasi (Rasul, 2003). Akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang saham (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki

hak dan kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban tersebut (Mardiasmo, 2002). Terwujudnya akuntabilitas merupakan tujuan utama dari reformasi sektor publik (Mardiasmo, 2002). Sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah merupakan suatu tatanan, instrumen, dan metode pertanggungjawaban yang meliputi tahap penetapan rencana strategik, pengukuran kinerja, pelaporan kinerja dan pemanfaatan informasi kinerja bagi perbaikan kinerja secara berkesinambungan (BPKP, 2007).

Pemerintah daerah melaksanakan dua jenis pertanggung jawaban yaitu pertanggung jawaban vertikal dan horizontal. Pertama, pertanggungjawaban vertikal kepada pemerintah pusat. Kedua, pertanggungjawaban horizontal kepada Dewan Rakyat Daerah dan masyarakat luas (Mardiasmo, 2002). Pemerintah daerah diberi hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat disertai pertanggung jawaban kepada pemerintah pusat dan masyarakat luas.

Proses anggaran merupakan aktivitas yang tidak terpisahkan dari proses akuntansi manajemen secara keseluruhan (Nordiawan, 2006). Menurut Suhartono dan Solichin (2006), lingkup anggaran menjadi relevan relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah, terkait dengan dampak anggaran terhadap akuntabilitas pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Anggaran merupakan dokumen atau kontrak politik antara pemerintah dan DPRD untuk masa yang akan datang (Mardiasmo, 2002). Anggaran memberi informasi rinci kepada DPRD dan masyarakat tentang program-program apa yang direncanakan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan rakyat,

dan bagaimana program-program tersebut dibiayai (Mardiasmo, 2002) DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran, oleh karena itu anggaran daerah harus bisa menjadi tolak ukur pencapaian kinerja yang diharapkan, setidaknya menggambarkan sasaran kinerja yang jelas. Anggaran digunakan untuk menghindari adanya kelebihan pengeluaran (*overspending*), kekurangan pengeluaran (*underspending*) dan salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasikan anggaran pada bidang lain yang bukan prioritas.

Peningkatan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah juga menuntut adanya pengendalian untuk mengetahui sejauhmana kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan telah dilaksanakan sebagaimana mestinya. Darma (2004) menjelaskan bahwa salah satu jenis pengendalian keuangan adalah dengan memanfaatkan sistem akuntansi. Tujuannya adalah untuk menjamin bahwa langkah-langkah penyusunan dan pencatatan telah dilakukan dan tercipta integritas finansial dari aktivitas-aktivitas organisasi. Menurut Abdullah (2005), dalam konteks otonomi daerah pendelegasian otoritas tanggung jawab kepala daerah kepada kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah dibawahnya paling sedikit mendapatkan dua hal penting akan menerapkan sistem pengendalian akuntansi. Pertama mempercepat dan meningkatkan kualitas proses pengambilan keputusan. Kedua, penggunaan sistem pengendalian akuntansi memungkinkan kepada kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah membuat keputusan-keputusan yang lebih baik dan melakukan kontrol operasi-operasi dengan lebih efektif dan efisien.

Salah satu bentuk pertanggung jawaban pemerintah daerah adalah laporan tentang pengelolaan keuangan daerah. Laporan tersebut digunakan untuk memberikan

informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial dan politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Akuntabilitas melalui anggaran meliputi penyusunan sampai dengan pelaporan keuangan. Sedangkan dalam memantau dan mengendalikan kinerja manajer dalam mengimplementasikan anggaran yang telah ditetapkan diperlukan adanya sistem pelaporan yang baik (Abdullah, 2005). Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam Abdullah (2005) mengemukakan bahwa laporan yang baik adalah laporan yang disusun secara jujur, obyektif dan transparan. Penyajian akuntabilitas melalui pelaporan keuangan, sekurang-kurangnya mencakup penyediaan informasi untuk membantu dalam mengevaluasi apakah pemerintah telah beroperasi dalam batas Undang-Undang yang ditetapkan rakyat (Sugijanto, 2002).

Perubahan kebijakan maupun standar baru dalam pengendalian akuntansi maupun sistem pelaporan berdampak pada akuntabilitas kinerja. Para personil instansi pemerintah daerah akan mengalami kebingungan apabila terjadi ketidakkonsistenan antara kebijakan sebelumnya dengan kebijakan pemerintah baru, sementara *out come* dari pemerintahan sebelumnya dapat dirasakan. Keraguan untuk mengadopsi dan mengimplementasikan menenai perubahan suatu ukuran kinerja tentunya akan mempengaruhi akuntabilitas kinerja (Rainey, 1999 dalam Laurensius, 2005). Dengan adanya kepercayaan bersama dalam suatu organisasi tentunya akan memudahkan pengambilan keputusan yang beresiko dalam suatu organisasi.

Keberadaan komitmen manajemen yang tinggi akan meningkatkan akuntabilitas kinerja (Artley, 2001 dalam Nurkhamid, 2008). Komitmen manajemen dapat

dicerminkan dengan mengalokasikan sumberdaya, tujuan, dan strategi pada berbagai rencana yang dianggap bernilai. Komitmen manajemen juga dilihat dalam sikap menolak sumber daya yang menghambat inovasi dan memberikan dukungan politis yang diperlukan untuk memotivasi atau menekan para individu atau pihak lain yang menolak keberadaan inovasi (Artley, 2001 dalam Nurkhamid, 2008). Guna menciptakan organisasi dengan kinerja yang tinggi diperlukan komitmen dari pemimpin dan stafnya untuk mencapai hasil yang diinginkan (GAO, 2001 dalam Nurkhamid, 2008)

Jumlah personel yang mampu memahami proses pengukuran kinerja secara kuantitatif dan kualitatif berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja (Artley, 2001 dalam Nurkhamid, 2008). Sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah merupakan suatu tatanan, instrumen, dan metode pertanggungjawaban yang meliputi tahap penetapan rencana strategik, pengukuran kinerja, pelaporan kinerja dan pemanfaatan informasi kinerja bagi perbaikan kinerja secara berkesinambungan (BPKP, 2007). Pelatihan bagi personil organisasi dalam menyusun rencana strategis dan laporan kinerja (Renstra dan Lakip), menentukan target kinerja suatu program, mengembangkan indikator kinerja suatu program, menggunakan informasi kinerja program untuk membuat keputusan, dan menghubungkan kinerja suatu kebijakan/program/kegiatan dengan pencapaian strategis sangat diperlukan. Pelatihan tersebut dilakukan agar para pegawai memahami, menerima, dan merasakan secara nyaman inovasi baru yang ada, serta mengurangi perasaan tertekan atau kebingungan kepada para pegawai akibat proses implementasi.

Penelitian tentang akuntabilitas kinerja sudah pernah dilakukan oleh Abdullah (2005) dan Nurkhamid (2008). Kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi dan sistem pelaporan terbukti berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah (Abdullah, 2005). Budaya organisasi, komitmen manajemen, dan pelatihan terbukti berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja (Nurkhamid, 2008).

Menurut Sohidin (2005) persepsi aparatur pemda kiranya sangat perlu dilakukan untuk mengetahui sejauhmana pemahaman aparat pemda terhadap pentingnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang menjadi tolok ukur kinerja. Alasannya karena mereka lebih mengetahui serta megoprasionalkan secara langsung anggaran program dan kebijakan yang diputuskan oleh bupati (andi, 2008). Selain itu untuk mengetahui seberapa besar antusiasme aparat pemda dalam merealisasikan anggaran yang merupakan faktor penunjang terciptanya akuntabilitas publik yang nyata.

Akuntansi adalah proses pengidentifikasian, pengesahan, pengukuran, pengakuan, pengklasifikasian, penggabungan, peringkasan, dan penyajian data keuangan dasar yang terjadi dari kejadian-kejadian, transaksi-transaksi, atau kegiatan operasi suatu unit organisasi dengan cara tertentu untuk menghasilkan informasi yang relevan bagi pihak yang berkepentingan (Suwardjono, 2008). Proses akuntansi manajemen merupakan integrasi yang tidak terpisahkan antara perencanaan dan pengendalian (Nordiawan, 2006). Selanjutnya Nordiawan (2006) menyatakan tahap-tahap penting dari proses perencanaan dan pengendalian yaitu: (1) perencanaan strategis; (2) perencanaan operasional; (3) proses penganggaran; (4) pengendalian dan pengukuran, dan (5) pelaporan, analisis, dan umpan balik.

Dalam penelitian ini peneliti ingin membedakan variabel-variabel yang diduga berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah daerah kedalam faktor akuntansi dan faktor non akuntansi. Kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan dikategorikan kedalam faktor akuntansi. Alasannya adalah kejelasan sasaran anggaran pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan merupakan bagian teknis dari proses akuntansi. Budaya organisasi, komitmen manajemen, dan pelatihan dikategorikan kedalam faktor non akuntansi karena bukan merupakan bagian teknis dari proses akuntansi. Pengelompokan ini dimaksudkan untuk mengetahui sejauhmana pemahaman aparat pemda terhadap pentingnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang menjadi tolok ukur kinerja jika dilihat dari sudut pandang faktor akuntansi dan faktor non akuntansi.

Sampel penelitian ini yaitu Dinas di Pemkot Yogyakarta. Dinas Daerah mempunyai empat fungsi : (1) perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya, (2) penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya, (3) pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya, dan (4) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Berdasarkan urian tersebut, maka peneliti memberi judul penelitian ini yaitu, **“Pengaruh Faktor Akuntansi dan Faktor Non Akuntansi Terhadap Persepsi Aparatur Pemerintah Daerah atas Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah”**.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah faktor-faktor akuntansi berpengaruh terhadap persepsi aparatur pemerintah daerah atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah?
2. Apakah faktor-faktor non akuntansi berpengaruh terhadap persepsi aparatur pemerintah daerah atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah?
3. Apakah ada perbedaan pengaruh antara faktor akuntansi dan non akuntansi dalam persepsi aparatur pemerintah daerah atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui apakah faktor-faktor akuntansi berpengaruh terhadap persepsi aparatur pemerintah daerah atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.
2. Untuk mengetahui apakah faktor-faktor non akuntansi berpengaruh terhadap persepsi aparatur pemerintah daerah dalam akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah?
3. Untuk mengetahui apakah ada perbedaan pengaruh antara faktor akuntansi dan non akuntansi dalam persepsi aparatur pemerintah daerah atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah?

## **D. Batasan Masalah**

1. Faktor Akuntansi dalam penelitian ini terbatas pada kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan.
2. Faktor Non Akuntansi dalam penelitian ini terbatas pada budaya organisasi, komitmen manajemen, dan pelatihan.

## **E. Manfaat Penelitian**

1. Memberikan bukti empiris mengenai pengaruh faktor akuntansi dan non akuntansi terhadap persepsi aparatur pemerintah daerah atas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.
2. Penelitian ini diharapkan dapat membantu dalam peningkatan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.