

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2014, tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang menguraikan bahwa akuntabilitas kinerja merupakan serangkaian sistematis dari berbagai aktivitas, alat, dan prosedur yang dirancang untuk tujuan penetapan dan pengukuran, pengumpulan data, pengklasifikasian, pengikhtisaran, dan pelaporan kinerja pada instansi pemerintah dalam rangka pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah sehubungan dalam penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Perwujudan pertanggungjawaban kinerja yang dimaksud dituangkan dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), yang bertujuan untuk meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih bertanggungjawab, dan sebagai wujud pertanggungjawaban dalam mencapai visi dan tujuan instansi pemerintah.

Dengan semakin menguatnya tuntutan masyarakat terhadap perbaikan pelaksanaan kinerja pemerintah sebagai organisasi yang dipercaya oleh rakyat dalam hal penyelenggaraan tata kelola Negara, membuat akuntabilitas kinerja instansi pemerintah menjadi hal yang sangat menarik untuk dibahas setiap tahun. Sesuai Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999, dikatakan bahwa tujuan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah untuk mendorong terciptanya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai salah satu prasyarat untuk terciptanya pemerintah yang baik dan terpercaya.

Konsep akuntabilitas dapat dijelaskan menggunakan teori keagenan (*agency theory*), teori ini menjelaskan tentang hubungan keagenan yang merupakan suatu kontrak dimana satu orang atau lebih (*principal*) memerintah orang lain (*agent*) dalam melakukan suatu jasa atas nama prinsipal serta memberikan wewenang kepada agen untuk membuat keputusan yang terbaik bagi prinsipal (Jensen dan Meckling, 1976). Akuntabilitas dapat dimaknai dengan adanya kewajiban pihak pemegang amanah (*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 pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo, 2006:20).

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah yang menyatakan bahwa kepala daerah disamping menyampaikan akuntabilitas keuangan, juga menyampaikan laporan akuntabilitas kinerja dalam ukuran efisiensi dan efektivitas (Mardiasmo, 2003). Pada tahun 2018, dari Laporan Hasil Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Pemerintah terdapat 9 Kabupaten/Kota yang mendapat nilai A dan 40 Kabupaten/Kota yang memperoleh nilai BB. Sementara yang mendapat nilai B sebanyak 185 Kabupaten/Kota dan nilai CC sebanyak 162 Kabupaten/Kota. Sedangkan yang lainnya yaitu nilai C yang diraih oleh 97 Kabupaten/Kota dan nilai D yang diraih oleh 5 Kabupaten/Kota (*menpan.go.id*). Dengan banyaknya instansi pemerintah daerah yang meraih nilai CC, C maupun nilai D menjelaskan bahwa masih banyak pemerintah daerah yang kurang dalam meningkatkan akuntabilitas kinerjanya terutama dari penggunaan anggaran. Dimana nilai A menunjukkan kemampuan kinerja instansi pemerintah daerah

dalam hal penggunaan anggaran secara efisien, dan nilai C ataupun D yang menunjukkan bahwa kinerja instansi pemerintah dalam hal penggunaan anggaran yang dikategorikan boros.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, mengharuskan pemerintah memenuhi akuntabilitas dengan memperhatikan beberapa hal, antara lain : anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan. Pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, tidak bisa lepas dari anggaran pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2002), yang menyatakan wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Lebih lanjut dijelaskan Mardiasmo (2002), anggaran berfungsi sebagai : (1) alat perencanaan, (2) alat pengendalian, (3) alat kebijakan fiskal, (4) alat politik, (5) alat koordinasi dan komunikasi, (6) alat penilaian kinerja, (7) dan alat motivasi. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat.

Direktorat Jenderal Otonomi Daerah (2001), menyatakan arah dan kebijakan umum APBD pada dasarnya memuat informasi mengenai tujuan (*goals*) dan sasaran (*objectives*) yang akan dicapai oleh daerah yang bersangkutan dalam tahun anggaran tertentu. Pada konteks pemerintah daerah, kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran (tujuan) yang ingin dicapai instansi pemerintah. Aparat

akan memiliki informasi yang cukup dalam memprediksi masa depan secara tepat. Kenis (1979:709), menyatakan bahwa dengan adanya sasaran anggaran yang jelas maka individu dapat dengan mudah menyusun target- target anggaran yang sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi. Hal tersebut bisa dibuktikan dalam penelitian Fitrawati, Kahar dan Ikbal (2017), pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Parigi Moutong menemukan bahwa kejelasan sasaran anggaran memiliki pengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Serta penelitian Anugerah (2015), pada instansi pemerintah Kota Pekanbaru yang menemukan hasil bahwa semakin tinggi kejelasan sasaran anggaran maka semakin tinggi kemungkinan terjadinya akuntabilitas kinerja pemerintah Kota Pekanbaru. Namun pendapat berbeda disampaikan oleh Lestari (2017), pada instansi pemerintah Kabupaten Lingga yang mengatakan bahwa variabel kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai.

Hal lain yang menjadi perhatian pemerintah dalam memenuhi akuntabilitas yaitu pengendalian akuntansi. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, menyatakan bahwa laporan keuangan pemerintah sudah menggunakan pengendalian akuntansi. Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menguraikan bahwa pengendalian intern akuntansi merupakan proses yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai mengenai pencapaian tujuan pemerintah daerah yang tercermin dari keterandalan laporan keuangan, efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program dan kegiatan serta dipatuhinya peraturan perundang-undangan. Menurut Mardiasmo (2004), peningkatan perencanaan serta pengendalian terhadap aktivitas dengan cara perbaikan sistem akuntansi

sektor publik diharapkan dapat membantu meningkatkan transparansi efisiensi serta efektivitas pemerintah daerah, terutama dalam memberikan informasi dan pengungkapan atas aktivitas serta kinerja keuangan pemerintah daerah. Dalam penelitian Cahyani dan Utama (2015), dengan menggunakan sampel pemerintah Kota Denpasar menemukan bahwa pengendalian akuntansi berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hal yang sama juga didukung oleh penelitian Razi (2017), pada instansi pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu yang menemukan hasil bahwa aparatur pemerintah yang mengikuti pengendalian akuntansi akan mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Penelitian tersebut bertentangan dengan penelitian Wahid (2016), pada instansi pemerintah Kabupaten Agam yang menemukan hasil bahwa Pengendalian Akuntansi yang dilakukan oleh pemerintah daerah tidak berperan dalam meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Hal selanjutnya yang menjadi perhatian pemerintah dalam memenuhi akuntabilitas yaitu sistem pelaporan. Menurut Halim (2007:362), laporan keuangan merupakan informasi keuangan yang disusun oleh suatu entitas bagi kepentingan pihak internal maupun eksternal. Dalam konteks pemerintahan sudah seyogyanya pemerintah (pusat dan daerah) segera memperbaiki sistem pengelolaan keuangan daerah termasuk sistem akuntansi keuangan daerah yang mencakup sistem pelaporan perhitungan anggaran guna terciptanya pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel (Halim, 2002). Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) (2000), menyatakan bahwa laporan yang baik adalah laporan yang harus disusun secara jujur, objektif, dan transparan. Sistem pelaporan keuangan yang baik dibutuhkan untuk dapat memantau dan mengendalikan kinerja manajer

dalam mengimplementasikan anggaran yang telah ditetapkan. Setiap instansi pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi keuangan serta informasi lainnya yang akan digunakan dalam pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Dalam penelitian sebelumnya yaitu penelitian Mulyadi, Syamsidar dan Efedy (2018), pada Instansi Pemerintah Aceh yang menemukan bahwa Sistem pelaporan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja Instansi Pemerintah Aceh. Hasil yang sama juga didukung oleh penelitian Wahdatul, Rahayu, dan Dillak (2016), pada instansi pemerintah Kabupaten Bandung yang menemukan hasil bahwa semakin baik Sistem Pelaporan Keuangan semakin baik pula Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Bandung. Namun, dalam penelitian Khairunsyah dan Efni (2018), pada instansi pemerintah Kabupaten Kampar yang menemukan hasil bahwa sistem pelaporan tidak ada pengaruh secara langsung terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Kampar.

Hal lain yang mungkin mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah pemanfaatan teknologi informasi. Kewajiban pemanfaatan teknologi informasi oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005, tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah yang merupakan pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2001, tentang Informasi Keuangan Daerah. Secara umum teknologi komputer telah membawa dampak yang luas dalam bidang pekerjaan akuntan dalam organisasi. Dampak utama adalah bahwa akuntan dapat dengan mudah mengalihkan aktivitasnya dari yang bersifat teknis kepada kegiatan yang berhubungan dengan proses pengambilan keputusan. Ini berarti bahwa akuntan dapat memfokuskan dirinya pada tugas yang lebih profesional (Halim,1995).

Dalam penelitian Razi (2017), pada instansi pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu menemukan hasil bahwa aparatur pemerintah yang menggunakan teknologi informasi dapat menghasilkan kualitas dalam akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Namun, hasil yang berbeda ditemukan dalam penelitian Mubaraq (2017), pada Instansi Pemerintah Daerah Kota Bukittinggi yang menemukan hasil bahwa pemanfaatan teknologi informasi tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Hal selanjutnya yang mungkin mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yaitu ketaatan pada peraturan perundangan. Berdasarkan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang ditetapkan oleh LAN (2003), menyatakan bahwa pelaksanaan AKIP harus berdasarkan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundangan yang berlaku. Solihin (2007), mengemukakan untuk pelaksanaan penerapan akuntabilitas sendiri haruslah didukung oleh peraturan perundangan yang memadai dan ketaatan pelaksanaan kelembagaan seperti penerapan penghargaan (*reward system*) dan hukuman (*punishment*) secara konsisten dan memperbaiki format akuntabilitas. Ini menunjukkan bahwa ketaatan terhadap peraturan perundangan pun akan mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Tujuan Undang-Undang dan Peraturan Negara dibentuk adalah untuk mengatur serta menertibkan setiap kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan undang-undang atau peraturan, kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi lebih tertib (Soleman, 2007). Hal tersebut didukung oleh penelitian Widia dan Verawaty (2017), pada instansi pemerintah Kota Palembang yang menemukan hasil bahwa ketika ketaatan pada peraturan perundangan yang dilakukan semakin baik atau besar, maka semakin

besar pula akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kota Palembang. Penelitian tersebut berbeda dengan penelitian Lumenta, Morasa dan Mawikere (2016), pada instansi pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan yang menemukan hasil bahwa Ketaatan Peraturan Perundangan tidak berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti tertarik untuk meneliti kembali dari beberapa teori dan penelitian yang sebelumnya telah ada dengan judul penelitian “Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi, Sistem Pelaporan, Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Ketaatan Pada Peraturan Perundangan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Studi Pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Bangkalan”. Penelitian ini mengacu kepada penelitian Fitriana, Hidayati, dan Mawardi (2018), yang meneliti pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi, Dan Sistem Pelaporan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Fitriana, Hidayati, dan Mawardi (2018), yaitu peneliti menambahkan variabel pemanfaatan teknologi informasi dan ketaatan pada peraturan perundangan serta sampel penelitian yang berbeda yaitu pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Bangkalan.

Adapun alasan peneliti memasukkan variabel pemanfaatan teknologi informasi dalam penelitian ini karena berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 tentang kebijakan *e-government* mengemukakan bahwa pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi dalam proses pemerintahan (*e-government*) akan meningkatkan efisiensi, transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Fenomena yang terjadi terhadap pemanfaatan teknologi informasi dalam pemerintah Kabupaten Bangkalan sesuai yang

diuraikan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten Bangkalan tahun 2016 yaitu Kurang maksimalnya perbaikan/peningkatan teknologi informasi sebagai pendukung utama kelembagaan. Serta pada LKPD Kabupaten Bangkalan tahun 2017, program pengoptimalan pemanfaatan teknologi informasi masih tetap dilakukan dalam berbagai urusan baik dalam urusan wajib pelayanan dasar maupun urusan wajib pelayanan non dasar.

Alasan peneliti juga memasukkan variabel ketaatan pada peraturan perundangan karena berdasarkan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang ditetapkan oleh LAN (2003), menyatakan bahwa pelaksanaan AKIP harus berdasarkan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Hal ini berarti bahwa aparat pemerintah harus melakukan segala sesuatu aktivitas yang berhubungan dengan akuntansi sektor publik didasarkan pada peraturan perundangan. Namun fenomena yang terjadi sesuai dengan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester 1 (IHPS) Oleh BPK pada tahun 2018 terdapat 6.558 permasalahan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundangan pada pemerintah daerah. Permasalahan ketidakpatuhan peraturan perundangan tersebut diantaranya terdapat 4.197 permasalahan yang mengakibatkan kerugian, potensi kerugian, dan kekurangan penerimaan (berdampak finansial), serta 2.361 permasalahan administrasi (tidak berdampak finansial).

Obyek penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Bangkalan. Alasan peneliti tertarik untuk menggunakan obyek penelitian Kabupaten Bangkalan karena selama tiga tahun berturut-turut pada tahun 2014-2016 pemerintah Kabupaten Bangkalan

menerima opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Dari hal tersebut terlihat bahwa laporan tahunan Kabupaten Bangkalan kurang akuntabel sehingga tidak memuat informasi yang relevan bagi para penggunanya. Sedangkan, dalam laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah tahun 2015-2016 kabupaten bangkalan menunjukkan kategori “sangat berhasil” dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya, sehingga dapat mendorong terjadinya perubahan pada kondisi masyarakat yang lebih baik. Namun masih terdapat beberapa permasalahan pada Kabupaten Bangkalan yang diuraikan dalam laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah tahun 2016 Kabupaten Bangkalan. Beberapa fenomena tersebut mungkin saja sangat relevan dengan penelitian saat ini. Salah satunya yaitu permasalahan dalam urusan pemerintahan umum antara lain :

- a. Belum optimalnya pelaksanaan Standar Pelayanan Minimum (SPM) dan Standar Operasional Prosedur (SOP). Belum optimalnya standar pelayanan minimum ini menunjukkan kurang optimalnya kinerja pemerintah yang bertugas sebagai pemegang amanah yang dipercaya oleh rakyat mengingat standar pelayanan minimum tersebut merupakan ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar oleh pemerintah yang dapat menjadi penilaian kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan yang baik terhadap masyarakat. Serta SOP yang belum optimal menunjukkan kinerja pemerintah daerah Kabupaten Bangkalan belum memenuhi standar dalam berbagai kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bangkalan.
- b. Belum optimalnya penerapan Pola Pengembangan Karir. Pengembangan karir yang baik ini sangat diperlukan bagi instansi pemerintah daerah Kabupaten Bangkalan karena dapat memberikan dampak yang baik bagi

kinerja pemerintah, mengingat pengembangan karir akan menimbulkan gairah dalam bekerja dan apabila seorang pegawai semangat dalam bekerja pada akhirnya akan menunjukkan kinerja yang optimal.

Penelitian ini berusaha untuk mengembangkan penelitian yang sebelumnya telah dilakukan dengan perbedaan sebagai berikut :

1. Belum ada penelitian yang menggunakan variabel kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, sistem pelaporan, pemanfaatan teknologi informasi dan ketaatan pada peraturan perundang-undangan secara bersamaan.
2. Belum ada penelitian yang menggunakan obyek penelitian kabupaten bangkalan dengan variabel dependen yang sama.

1.2 Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti menyusun rumusan masalah yang dapat diajukan dalam 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 sistem pelaporan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah ?
4. Apakah pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah ?
5. Apakah ketaatan pada peraturan perundangan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisa pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah
2. Untuk menganalisa pengaruh pengendalian akuntansi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah
3. Untuk menganalisa pengaruh sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah
4. Untuk menganalisa pengaruh pemanfaatan teknologi informasi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah
5. Untuk menganalisa pengaruh ketaatan pada peraturan perundangan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan tambahan ilmu dan wawasan mengenai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan seperti :

- 1) Pemerintah Kabupaten Bangkalan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang bermanfaat sebagai masukan dan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan bagi Pemerintah Kabupaten Bangkalan.

2) Bagi penelitian selanjutnya

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumber referensi dan acuan bagi peneliti-peneliti selanjutnya dalam melakukan penelitian lebih lanjut mengenai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.