BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yaitu terwujudnya kewajiban suatu instansi pemerintah yang digunakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebagaimana sistem pertanggungjawaban secara periodik yaitu untuk mencapai suatu pertanggungjawaban atas keberhasilan dan kegagalan dari misi organisasi. Dalam Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yakni meningkatkan pelaksanakan pemerintahan yang lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab. Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah merupakan tujuan tercapainya pemerintahan yang baik sebagai bentuk motivasi terciptanya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Selain sebagai pertanggungjawaban atas keberhasilan dan kegagalan misi suatu organisasi, akuntabilitas kinerja merupakan bentuk laporan keuangan pemerintah mengenai apa yang telah dikerjakan selama 1 tahun (Oktaviani dkk, 2019).

Dalam Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999, kemudian diganti dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 29 Tahun 2014 tentang sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP). Sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah merupakan alat akuntabilitas instansi dimulai dari visi, misi, tujuan dan sasaran organisasi yang dimasukkan dalam rencana strategis organisasi, kemudian dijabarkan dalam rencana kerja tahunan untuk menetukan dan mengukur kinerja, mengumpulkan data dan diklasifikasi,

diringkas dan dilaporkan kinerja untuk meningkatkan kinerja organisasi pada periode berikutnya. Penerapan sistem akuntabilitas kinerja pada instansi pemerintah bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang yang baik.

Dito, (2019) menyebutkan bahwa akuntabilitas kinerja instansi pemerintah merupakan suatu kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kinerja dan tindakan seseorang atau badan pada suatu organisasi sebagai bentuk pertanggungjawaban atas wewenang yang diberikan. Pemerintah dituntut untuk dapat menyajikan akuntabilitas yang meliputi keberhasilan dan kegagalan dari pelaksanaan misi instansi agar dapat di pertanggungjawabkan sesuai dengan tugas masing-masing. Menurut Halam (2010:87) adanya pelaksanaan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah maka akan terwujudnya tata keuangan yang baik *(Good Governance)*. Laporan keuangan pemerintah setiap tahunnya mendapatkan penilaian opini dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pengelolan keuangan daerah harus efisien, efektif dan transparan serta akuntabel untuk mewujudkan kinerja tersebut. Akuntabilitas mampu mengubah kondisi pemerintahan yang tidak dapat memberikan pelayanan publik secara baik menuju tatanan pemerintahan yang demokratis.

Fenomena yang terjadi dikutip dari berita informasi sekitar Kudus news, 29 April 2019 yang berjudul “Implementasi sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah menunjang kinerja Aparatur Sipil Negara (ASN) pemerintah Kabupaten Kudus” dalam berita tersebut di infokan bahwa Kabupaten Kudus sebagai salah satu Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah, yang sampai saat ini masih belum mampu mendapatkan nilai akuntabilitas

kinerja dengan predikat memuaskan, sehingga mendapatkan evaluasi dari Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN dan RB), sedangkan dalam segi akuntabilitas keuangan Kabupaten Kudus telah berhasil mendapat opini wajar tanpa pengecualian untuk tahun 2018. Pemerintahan Kabupaten Kudus baru berhasil menunjukkan peningkatan nilai akuntabilitas kinerja menjadi "B" pada laporan hasil evaluasi SAKIP tahun 2018, nilai tersebut belum menggambarkan keselarasan antara akuntabilitas kinerja dan akuntabilitas keuangan.

Sementara itu, menurut Muhammad Yusuf Ateh, Ak.MBA dari Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Deputi bidang reformasi birokrasi akuntabilitas aparatur dan pengawasan) menjelaskan bahwa anggaran pendapatan belanja pemerintah daerah (APBD) maupun anggaran pendapatan belanja pemerintah negara (APBN) untuk sektor publik sangat terbatas, sedangkan kebutuhannya sangat besar, maka dari itu pemerintah daerah harus benar-benar memperhitungkan kebutuhan anggaran yang menjadi prioritas utama. Untuk menentukan efektivitas yaitu dengan perencanaan yang matang sehigga penggunaan APBN dan APBD dapat digunakan secara tepat. Karena APBN dan APBD adalah suatu alat untuk memakmurkan dan mensejahterakan masyarakat.

Guna untuk mewujudkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah diperlukan ketatatan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku. Telah diterapkan tiga pokok perundangan-undangan di bidang keuangan Negara yang menjadi landasan hukum bagi reformasi dalam rangka mewujudkan

akuntabilitas kinerja yaitu Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Beberapa faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yaitu penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual, sistem pengendalian intern, kualitas laporan keuangan, kepatuhan pada regulasi dan motivasi kerja.

Faktor pertama yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual. Standar akuntansi pemerintah merupakan suatu pedoman atau prinsip-prinsip yang digunakan dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah pusat maupun daerah. Dengan adanya laporan keuangan ini maka setiap laporan keuangan pemerintah harus disusun berdasarkan standar ini. Peraturan pemerintah dengan menetapkan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintah sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005 tentang standar akuntansi pemerintah yang masih bersifat sementara. Dengan ditetapkan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 maka penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual telah mempunyai landasan hukum. Penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual harus dilakukan

secara hati-hati dengan persiapan yang matang dan terstruktur terkait dengan peraturan, sistem informasi sumber daya manusia, infrastruktur, dan komitmen. Kesuksesan penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual sangat diperlukan sehingga pemerintah dapat menghasilkan laporan keuangan yang lebih transparan dan akuntabel (Faradillah, 2013:15). Penerapan standar akuntansi pemerintahan yang efektif, mampu menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas sejalan dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Rahmadani dan Agustina (2019).

Beberapa penelitian terdahulu menunjukkan *research gap* dalam penelitian mengenai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, seperti pada penelitian Fitriyani dan Herawati (2018) yang menyatakan bahwa penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Penelitian tersebut didukung oleh Dito (2019) yang menunjukkan bahwa standar akuntansi pemerintah berbasis akrual berpengaruh positif pada akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Sedangkan hasil penelitian berbeda ditunjukkan oleh Apriani dan Sri Ayem (2019), yang menunjukkan bahwa penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah.

Faktor kedua yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah sistem pengendalian intern. Sistem pengendalian intern merupakan suatu proses tindakan dan kegiatan yang integral untuk memberikan keyakinan yang memadai yang dilakukan oleh pimpinan dan seluruh pegawainya atas tercapainya suatu tujuan organisasi melalui kegiatan

yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset Negara dan ketaatan pada perundang-undangan. Pengendalian intern berpengaruh pada akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan dengan adanya pengendalian inten maka akan terciptanya tujuan organisasi, efektif dan efisien untuk mengarahkan suatu instansi dalam pencapaian kinerja yang optimal, sehingga pertanggungjawaban kinerja merupakan pencapaian sasaran yang akan mengalami peningkatan. Sistem pengendalian intern merupakan elemen penting dalam pencegahan dan pendeteksian penggelapan *(fraud).* Karena sistem pengendalian intern adalah cara untuk membimbing, memantau dan mengukur sumber daya suatu organisasi (Soleman, 2019).

Pada penelitian sebelumnya mengenai pengaruh sistem pengendalian intern yang dilakukan oleh Fitriyani dan Herawati (2018), dalam penelitiannya menunjukkan hasil bahwa sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, hal tersebut didukung oleh penelitian Syahrir, dkk (2019), yang menemukan hasil sistem pengendalian intern berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Penelitian berbeda ditunjukkan oleh Ajhar, dkk (2015), yang menunjukkan hasil sistem pengendalian intern tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja intansi pemerintah.

Faktor ketiga yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah kualitas laporan keuangan. Kualitas laporan keuangan sangat berpengaruh pada akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan kualitas laporan keuangan yang baik apabila informasi yang disajikan dalam

laporan keuangan tersebut dapat dipahami dan memenuhi kebutuhan pemakainya dalam pengambilan keputusan, kesalahan material dan dapat diandalkan, sehingga laporan keuangan tersebut dapat dibandingkan dengan periode-periode sebelumnya (Yosefrinaldi, 2008). Dimana laporan keuangan tersebut memenuhi karakteristik kualitatif laporan keuangan (relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami). Kualitas laporan keuangan memiliki peranan yang sangat penting dalam penyusunan pelaporan. Dalam penyusunan laporan keuangan yang berkualitas, untuk mengurangi ketidaktelitian dan tingkat kesalahan maka penggunaan sistem informasi manajemen sangat diperlukan. Dengan adanya kualitas laporan keuangan dapat diukur berdasarkan karakteristiknya yakni dapat dipahami, relevan, materialitas, keandalan, penyajian jujur, substansi menggungguli bentuk, netralitas, pertimbangan sehat, kelengkapan dan dapat dibandingkan (Bastian, 2009).

Pada penelitian sebelumnya mengenai pengaruh pengawasan kualitas laporan keuangan yang dilakukan oleh Dito (2019), dalam penelitiannya menunjukkan hasil bahwa kualitas laporan keuangan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja intansi pemerintah, hal tersebut didukung oleh penelitian Fitriyani dan Herawati (2018), yang menemukan hasil kualitas laporan keuangan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Penelitian berbeda ditunjukkan oleh Hafiz Reyhan (2017), yang menunjukkan hasil kualitas laporan keuangan tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Faktor keempat yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah kepatuhan pada regulasi. Menurut Feldman kepatuhan merupakan perubahan sikap serta tingkah laku untuk memenuhi apa yang diminta ataupun yang diperintahkan orang lain. Sedangkan regulasi berasal dari bahasa Inggris *"regulatiuon"* atau peraturan yang berarti kaidah yang dibuat utuk mengatur, petunjuk yang dipakai untuk menata sesuatu dengan aturan, dan ketentuan harus dilaksanakan serta dipatuhi. Pengertian peraturan mengandung kata-kata perintah dan larangan, apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan serta tidak sedikit mengandung paksaan (Hadikusuma, 1992:77). Jadi, kepatuhan pada regulasi merupakan perilaku taat dan patuh terhadap peraturan yang berlaku berarti memiliki sikap menerima dan ikhlas melaksanakan peraturan-peraturan yang berlaku tanpa paksaan. Organisasi sektor publik harus patuh terhadap regulasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Pada penelitian sebelumnya mengenai pengaruh kepatuhan pada peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Setyawan (2017), dalam penelitiannya menunjukkan hasil bahwa kepatuhan pada peraturan perundang-undangan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, hal ini didukung oleh penelitian Fahrul Razi (2017) yang menemukan hasil kepatuhan pada peraturan perundangan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Penelitian berbeda ditunjukkan oleh Nuraya dan Kadir (2015), yang menunjukkan hasil

kepatuhan pada regulasi tidak berpengaruh terhadap sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Faktor kelima yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah motivasi kerja. Motivasi berasal dari kata Latin "*movere*" yang berarti dorongan atau menggerakkan. Motivasi adalah suatu proses yang dimulai dengan adanya kekurangan atau kebutuhan psikolog yang menimbulkan dorongan untuk mencapai suatu tujuan (Luthans, 1992). Menurut Purwanto (2006:72) motivasi adalah suatu proses yang mempengaruhi seseorang agar timbul keinginan dan kemauan untuk melakukan sesuatu sehingga dapat memperoleh hasil atau mencapai tujuan tertentu. Sedangkan menurut Wahyudi (2001:223) motivasi adalah hal yang sangat penting dalam perilaku seorang akuntan atau auditor karena efektivitas organisasi bergantung kepada orang-orang yang melaksanakan tugas yang diharapkan. Motivasi menekankan pada faktor pribadi dan kontekstual yang dikembangkan oleh teori motivasi, yang dianggap memiliki pengaruh penting terhadap pencapaian produktivitas dan keberhasilan realisasi organisasi. Oleh karena itu, motivasi menitikberatkan pada perilaku karyawan ketika melaksanakan tugas untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh organisasi. Pencapaian tujuan dan tugas yang diharapkan organisasi perlu dilihat dari perspektif transaksi atau pertukaraan yaitu dengan adanya transfer nilai timbal balik antara individu dan organisasi melalui proses pertukaran (Kanfer, 1999).

Pada penelitian sebelumnya mengenai pengaruh motivasi kerja yang dilakukan oleh Oktaviani, dkk (2019) dalam penelitiannya menunjukkan hasil bahwa motivasi kerja berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, hal tersebut didukung oleh penelitian Febriani (2016) yang menemukan hasil motivasi berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja intansi pemerintah. Penelitian berbeda ditunjukkan oleh Masparwati (2016), yang menunjukkan hasil bahwa motivasi tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Fitriyani dan Herawati (2018). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang direplikasi pertama adalah penambahan variabel bebas. Pada penelitian sebelumnya menggunakan tiga variabel, yaitu pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual, sistem pengendalian intern, dan kualitas laporan keuangan. Sementara itu, dalam penelitian ini ditambahkan dua variabel bebas yaitu kepatuhan pada regulasi dan motivasi kerja. Alasan penambahan variabel tersebut adalah agar variabel penelitian lebih beragam untuk mengetahui seberapa besar tingkat kepatuhan pada regulasi dan motivasi kerja OPD di Kabupaten Kudus. Karena tingkat kepatuhan pada regulasi dan motivasi kerja yang masih lemah dalam akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, hal disebabkan oleh kesadaran diri untuk memperoleh hasil yang lebih baik dan aspek lainnya.

Perbedaan kedua adalah pada objek penelitian, penelitian sebelumnya dilakukan pada Inspektorat yang ada di Kabupaten Bengkulu Tengah, sedangkan penelitian ini dilakukan di OPD yang ada di Kabupaten Kudus.

Para peneliti memiliki perbedaan pendapat mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah tersebut, sehingga menimbulkan fenomena yang mendorong peneliti untuk mengkaji kembali dengan judul **"Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual, Sistem Pengendalian Intern, Kualitas Laporan Keuangan, Kepatuhan pada Regulasi dan Motivasi Kerja terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Studi kasus pada Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Kudus).**

1.2 Ruang Lingkup

Karena luasnya pengaruh faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Untuk memudahkan pembahasan dan menghindari kesalahan dalam pembahasan penelitian, maka penulis membatasi ruang lingkup pokok bahasan dalam permasalahan sebagai berikut:

1. Variabel dalam penelitian ini meliputi :
    a. Variabel terikat adalah akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
    b. Variabel bebas adalah penerapan standar akuntansi pemeintah berbasis akrual, sistem pengendalian intern, kualitas laporan keuangan, kepatuhan pada regulasi dan motivasi kerja.
2. Objek penelitian ini adalah OPD di Kabupaten Kudus.

1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan masalahan sebagai berikut:

1 Apakah penerapan standar akuntansi pemerintah pemerintah berbasis akrual berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?

2 Apakah sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?

3 Apakah kualitas laporan keuangan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?

4 Apakah kepatuhan pada regulasi berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?

5 Apakah motivasi kerja berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh informasi mengenai:

1 Untuk menguji dan menganalisis penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

2 Untuk menguji dan menganalisis sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

3 Untuk menguji dan menganalisis kualitas lapoan keuangan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

4 Untuk menguji dan menganalisis kepatuhan pada regulasi berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

5 Untuk menguji dan menganalisis motivasi kerja berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja intansi pemerintah.

1.5 Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari Penelitian ini meliputi:

1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini bertujuan untuk menambah pengetahuan dan memperkaya isi wawasan berdasarkan hasil penelitian mengenai pengaruh penerapan standar akuntansi berbasis akrual, sistem pengendalian intern, kualitas laporan keuangan, kepatuhan pada regulasi dan motivasi kerja terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan mampu memberikan konstribusi dalam bidang akuntansi, khususnya dalam bidang yang berkaitan dengan analisis akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

2 Kegunaan Praktis

a. Untuk Organisasi Perangkat Daerah. Menurut hasil penelitian, penelitian ini dapat pertimbangankan ketika mengambil kebijakan yang dianggap perlu.

b. Untuk masyarakat. Sebagai sarana informasi dan memberikan gambaran awal tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

c. Untuk peneliti selanjutnya. Sebagai acuan khususnya bagi pihak lain untuk mengembangkan dan menjadi sumber informasi atau masukan bagi peneliti selanjutnya di bidang yang sama.