



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas, terukur, dan legitimate sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasil guna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Upaya pengembangan tersebut sejalan dengan dan didasarkan pada TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme, dan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dalam Pasal 3 Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa asas-asas umum Penyelenggaraan Negara meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas. Dalam penjelasan mengenai pasal tersebut, dirumuskan bahwa asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada

masyarakat dan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.

Mardison (2002: 17) mengatakan *Governance* dapat diartikan sebagai cara penyelenggaraan pemerintah yang baik. *World Bank* memberikan definisi *governance* sebagai "*The Way State Power Is Used In Managing Economic And Social Resources For Development Of Society*". Cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumber-sumber daya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat. Sementara itu, *United Nation Development Pogram* (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai "*The Exercise Of Political, Economic, And Administrative Authority To Manage A Nation's Affair At All Levels*". Penggunaan kewenangan politik, ekonomi dan administratif untuk mengelolah masalah-masalah nasional pada semua tingkat.

Dalam hal ini, *World Bank* lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumberdaya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi, dan administratif dalam pengelolaan negara.

Adapun karakteristik pelaksanaan *good governance* menurut UNDP yang meliputi:

1. Partisipasi (*Participation*), yaitu Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan yang bermanfaat secara suka rela, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya, partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara secara berpartisipasi secara konstruktif.
2. Penegakan hukum (*Rule of law*), yaitu membangun sistem hukum yang sehat, adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
3. Transparansi (*Transparency*), yaitu keterbukaan yang dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik, mulai dari proses pengambilan keputusan, penggunaan dana publik, sampai pada tahapan evaluasi.

4. Daya tanggap (*Responsiveness*), yaitu Lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani *stake holder*.
5. Orientasi pada consensus (*Consensus orientation*), yaitu Berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
6. Keadilan (*Equity*), yaitu setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
7. Keefektifan dan efisiensi (*Efficiency and Effectiveness*), yaitu Pengelolaan sumberdaya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan (efektif).
8. Akuntabilitas (*Accountability*), Pertanggung jawaban kepada publik atas setiap aktifitas yang dilakukan, seperti: akuntabilitas organisasi, legal dan politik.

Dari delapan karakteristik tersebut, paling tidak terdapat tiga hal yang dapat di perankan akuntansi publik yaitu penciptaan transparansi, akuntabilitas publik, dan keefektifan dan efisiensi. LAN dan BPKP (2000: 5) berpendapat bahwa Pengelola urusan-urusan publik yang baik (*good governance*) merupakan isu yang paling terkemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini.

Tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat, di samping adanya pengaruh globalisasi. Oleh karena itu, merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Pelaksanaan *good governance* menuntut pemerintah melakukan perbaikan sistem birokrasinya agar terbentuk pemerintahan yang lebih transparan dan *accountable* sehingga pemerintahan menjadi lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab. Pengukuran kinerja instansi pemerintah diperlukan agar transparansi dan akuntabilitas terbentuk. Selama ini pengukuran kinerja instansi pemerintah tidak cukup representatif menunjukkan ketransparanan dan

keakuntabilisan instansi karena hanya mengukur kemampuan pemerintah dalam menyerap sumber daya input terutama anggaran sebanyak-banyaknya sehingga paradigma sistem pengukuran kinerja ini perlu diubah. Perubahan sistem pengukuran kinerja tersebut ditandai dengan adanya kewajiban setiap instansi pemerintah untuk melakukan akuntabilitas untuk mengetahui kemampuan setiap instansi pemerintah dalam pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi yang tertuang dalam rencana strategis.

LAN (2000:2) mengatakan, dalam dunia birokrasi, akuntabilitas suatu instansi pemerintah itu merupakan perwujudan kewajiban instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi instansi yang bersangkutan, telah ditetapkan TAP MPR-RI nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan neopotisme dan Undang-undang nomor 28 tahun 1999 dengan judul yang sama sebagai tindak lanjut TAP MPR tersebut. Sebagai tindak lanjut dari produk hukum tersebut telah diterbitkan Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 1999 Tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Akuntabilitas itu sendiri adalah sebagai bentuk kebijakan mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Stanbury, 2003:7).

Mangkunegara (2005: 22) berpendapat kinerja instansi pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran visi, misi dan strategi instansi perintah yang mengindikasikan



tingkat keberhasilan dan atau pencapaian pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan. Sedangkan menurut Hasibuan, (2007) menyatakan kinerja merupakan perwujudan kerja yang dilakukan oleh pegawai yang biasanya dipakai sebagai dasar penilaian terhadap pegawai atau organisasi. Kemudian LAN (2000:1) berpendapat kinerja adalah konsep utama organisasi yang menunjukkan beberapa jauh tingkat kemampuan pelaksanaan tugas-tugas organisasi dilakukan dalam pencapaian tujuan. Di samping itu, selama ini pengukuran keberhasilan maupun kegagalan dari instansi pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sulit untuk dilakukan secara objektif. Kesulitan ini disebabkan belum pernah disusunnya suatu sistim pengukuran kinerja yang dapat menginformasikan tingkat keberhasilan suatu organisasi.

Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Utara adalah penyelenggara kegiatan-kegiatan di bidang Perpajakan, Retribusi, dan Pendapatan Asli Daerah lainnya yang diatur oleh semula pembentukannya berdasarkan SK Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Utara No. 143/II/GSU, yang kemudian dikukuhkan dengan Perda Provinsi Sumatera Utara No. 4 Tahun 1976, yang mulai berlaku 31 Maret 1976. Setelah Otonomi Daerah, Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pendapatan Daerah ditur Perda Provinsi Sumatera Utara No. 3 Tahun 2001 Tentang Organisasi Dinas-Dinas Daerah Provinsi Sumatera Utara dan SK Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Utara No. 060.254.K Tahun 2002.

Dalam hal ini pemerintah maupun masyarakat mempunyai andil dalam meningkatkan penerimaan pendapatan daerah. Salah satu dari penerimaan pendapatan daerah di bidang perpajakan, terutama Pajak Kendaraan Bermotor. Dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dapat dengan mudah membayar kewajiban perpajakannya melalui Sistem SAMSAT. “ **Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap**” adalah gabungan dari Tiga Instansi yang mempunyai tugas dan fungsi yang berbeda tetapi mempunyai Objek data yang sama yaitu kendaraan bermotor yang berdomisili di daerah Provinsi Sumatera Utara dengan tujuan sebagai berikut:

1. Sebagai usaha untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat pemilik kendaraan bermotor yang berdomosili di daerah Provinsi Sumatera Utara.
2. Meningkatkan pendapatan daerah Provinsi Sumatera Utara melalui penerimaan dari sektor PKB dan penerimaan dari sektor BBN-KB.
3. Meningkatkan penerimaan Asuransi Kerugian Kecelakaan Jasa Raharja.
4. Sebagai usaha menyeragamkan tindakan, ketertiban dan kelancaran, dan pengadaan administrasi kendaraan bermotor.

Alasan dilakukan penelitian pada Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Utara. Dalam hal setoran pajak, Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Utara mencatat Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sumut dari sektor pajak kendaraan bermotor (PKB), bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB) dan pajak bahan bakar kendaraan bermotor (PBBKB) mencapai sekira

Rp2,9 triliun tahun 2011. Rata-rata penerimaan pajak dari kendaraan bermotor dari seluruh kabupaten/kota di Sumut sekitar Rp2,9 triliun per tahun.

Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Utara mencatat dari total penerimaan pajak kendaraan tersebut, 30 persen dialokasikan ke masing-masing daerah guna dimanfaatkan bagi pembangunan. Kota Sibolga dan Tapteng serta beberapa kota tingkat II lainnya yang masih memperoleh subsidi, sebab raihan pajak kendaraannya relatif belum begitu besar dibanding kota Medan dan beberapa kota lainnya di pantai timur.

Rata-rata total penerimaan pajak kendaraan dari kota Sibolga dan Tapteng itu sekitar Rp31-33 miliar per tahun. Kalau daerah lain seperti Medan, karena didukung oleh banyaknya jumlah kendaraan yang ada di sana, perolehan pajak kendaraannya sangat besar, demikian di daerah pantai timur

Namun tidak menutup kemungkinan bahwa Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Utara juga mengalami kerugian berdasarkan laporan Kadis Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 15 Mei 2012 di DPRDSU bersama komisi C bahwa jutaan kendaraan berbagai jenis belum membayar pajak tahunan yang menyebutkan, puluhan miliar rupiah. Sebagian besar belum dibayar karena secara administrasi, tidak ada laporan penjualan kendaraan oleh pihak leasing selaku penyedia kredit.

Dari data yang terhimpun, para penunggak pajak itu terdiri atas sedan berjumlah 48.398 unit, jeep 71.257, unit disusul minibus 347.424, microbus 3.245, bus 9.642 unit, pickup 114.767 unit, truk 113.045 unit. Jumlah terbesar

terjadi pada pemilik kendaraan sepeda motor roda dua sebanyak 2.481.022, sedangkan sepedamotor roda tiga 30.590.00 dan alat berat 466 unit.

Menurut Kadispenda, para penunggak pajak tersebut tersebar di 30 kabupaten/kota di Sumut. Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Utara sudah melakukan upaya, yakni dengan pemberitahuan kepada semua pihak, termasuk pihak penyedia kredit (leasing) agar bekerja sama dengan Dispenda Sumut dalam memenuhi kewajibannya,

Jumlah para penunggak pajak ini jauh lebih kecil dari yang membayar pajak.”Khusus roda dua, jumlah pembayar pajak tercatat 1.569.431 unit,” tercatat Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Utara.

Ketua Komisi C DPRD Sumut, dalam hal ini meminta kepada Kadispenda untuk terus proaktif “mengejar” para penunggak pajak. Kalau kita hitung kasar, puluhan miliar pajak kendaraan “hilang” lantaran tidak dibayar oleh para penunggak.

Komisi C DPRD Sumut juga menyoal banyaknya kendaraan yang berplat B (Jakarta) yang berada di Sumut namun tak jelas pajaknya. “Kita mintalah Dispenda mendata berapa jumlahnya. Kemudian, ada juga kendaraan berplat merah.

Pada sidang paripurna di DPRD Sumut tanggal 27/11/2012 atas laporan Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Sumatera Utara terungkap hanya memberi laporan yang baik-baik saja kepada pihak Pemprovsumut terkait raihan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di provinsi ini. Padahal sejumlah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemprovsumut mengeluhkan sulitnya memenuhi target PAD yang



telah ditetapkan, salah satu sebabnya karena Sumber Daya Manusia (SDM) lemah dan keterbatasan anggaran. Sementara Dispenda Sumut juga pasrah dan mengaku tidak bisa berbuat banyak untuk meningkatkan PAD karena hal itu terpulang kepada instansi teknis terkait.

Fenomena di atas menurut peneliti adalah merupakan aktivitas yang menutupi kebenaran dari instansi itu sendiri. Dengan memberikan laporan yang baik-baik saja namun dibelakang itu semua tidak sesuai antara kenyataan dan teori sehingga tidak adanya transparansi atau keterbukaan Dispenda dalam mempertanggungjawabkan hasil laporannya.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan transparansi dan akuntabilitas Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Utara sehingga dapat meningkatkan kinerjanya. Maka peneliti berencana meneliti dengan judul : **“Pengaruh Persepsi Pegawai Terkait Transparansi dan Akuntabilitas Terhadap Kinerja Pegawai Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Utara”**

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis dapat mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Apakah akuntabilitas di Dispenda Sumut seperti laporan Kadis Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 15 Mei 2012 di DPRDSU bersama komisi C bahwa jutaan kendaraan berbagai jenis belum membayar pajak tahunan yang menyebutkan, puluhan miliar rupiah.

Sebagian besar belum dibayar karena secara administrasi, tidak ada laporan penjualan kendaraan oleh pihak leasing selaku penyedia kredit mempengaruhi kinerja pegawai Dispenda Sumut?

2. Apakah transparansi di Dispenda Sumut seperti sidang paripurna di DPRD Sumut tanggal 27/11/2012 atas laporan Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Sumatera Utara tentang laporan yang tidak sesuai antara kenyataan dan teori sehingga adanya gap pada aktivitas transparansi atau keterbukaan sehingga dapat mempengaruhi kinerja pegawai Dispenda Sumut ?

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, agar masalah yang ada tidak berkembang luas dan untuk mempermudah penelitian ini, maka pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah Persepsi pegawai terkait transparansi ( $X_1$ ) dan akuntabilitas ( $X_2$ ) terhadap kinerja pegawai ( $Y$ ) di Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Utara.

### **1.4 Rumusa Masalah**

Berdasarkan batasan masalah di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah *“Apakah persepsi pegawai terkait transparansi dan akuntabilitas berpengaruh terhadap kinerja pegawai di Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Utara?”*

### 1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan penelitian ini adalah :  
“Menganalisa pengaruh persepsi pegawai terkait transparansi dan akuntabilitas mempengaruhi kinerja pegawai di Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Utara?”

### 1.6 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Untuk memperkaya ilmu pengetahuan, sehingga mahasiswa dapat mengembangkan penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan judul yang diangkat oleh penulis
2. Dalam bidang akademik diharapkan dapat menambah literatur yang berhubungan dengan akuntansi pemerintahan, khususnya mengenai kinerja pemerintah.
3. Bagi Instansi Pemerintah, sebagai bahan informasi kepada aparatur pemerintahan dalam meningkatkan kinerjanya.