

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pengukuran kinerja pemerintah merupakan hal yang sangat penting, karena pengukuran kinerja instansi pemerintah dimaksudkan meningkatkan akuntabilitas, transparansi, pengelolaan organisasi dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat (Laurensius dan Halim, 2005). Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi dalam perumusan skema strategis organisasi, secara umum dapat dikatakan bahwa kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu (Bastian, 2001).

Tujuan pengukuran kinerja pemerintah daerah adalah memotivasi pemerintah daerah untuk meningkatkan kerjanya dalam merealisasikan *Good governance* serta memberikan pelayanan publik. Kaitannya dengan kinerja pelayanan publik, Thoha (2002) dalam Tuasikal (2007) menegaskan bahwa pelayanan publik merupakan suatu kegiatan yang harus mendahulukan kepentingan umum, memberikan pelayanan yang baik, biaya murah, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelayanan, dan memberikan kepuasan kepada publik sehingga mereka memiliki kepercayaan dari masyarakat.

Perubahan mendasar dalam pengelolaan keuangan daerah merupakan wujud dari adanya tuntutan publik terhadap akuntabilitas dan transparansi

manajemen pemerintahan, salah satunya adalah terkait dengan manajemen keuangan negara maupun daerah. Baridwan (2004) menegaskan tuntutan publik akan pemerintahan yang baik memerlukan adanya perubahan paradigma dan prinsip-prinsip manajemen keuangan daerah, baik pada tahap penganggaran, implementasi maupun pertanggungjawaban. Hal ini menandakan perubahan paradigma pengelolaan keuangan daerah merupakan suatu tuntutan yang perlu direspon oleh pemerintah, karena perubahan tersebut mengakibatkan manajemen keuangan daerah menjadi semakin kompleks (Tuasikal, 2007).

Mardiasmo (2002) menegaskan bahwa sistem pertanggungjawaban keuangan suatu institusi dapat berjalan dengan baik, bila terdapat mekanisme pengelolaan keuangan yang baik pula. Ini berarti pengelolaan keuangan daerah yang tercermin dalam APBD memiliki posisi strategis dalam mewujudkan manajemen pemerintah yang akuntabel. Pemahaman sistem akuntansi merupakan faktor lain yang perlu dicermati, karena untuk dapat menyajikan informasi keuangan yang memadai dalam bentuk pelaporan keuangan yang dapat dipahami oleh pengguna, maka harus dilakukan oleh personel yang memiliki kompetensi di bidang pengelolaan keuangan daerah, serta harus memahami sistem akuntansi, khususnya akuntansi keuangan daerah.

Salah satu media yang berperan penting dalam mewujudkan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, termasuk keuangan daerah adalah pelaporan keuangan pemerintah daerah, yang tercermin dalam APBD. Thompson (2003) dalam Tuasikal (2007) menegaskan akuntabilitas merupakan kunci dalam mencapai *good governance*, sedangkan transparansi memiliki arti keterbukaan,

yaitu keterbukaan pemerintah daerah dalam memberikan informasi yang terkait dengan pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi yang merupakan bagian dari pelayanan publik. Pemerintah daerah berkewajiban untuk memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan.

Sebagaimana dinyatakan oleh Neu (2000) dalam Tuasikal (2007) bahwa teknik akuntansi dan teknik-teknik lain dapat digunakan untuk mencapai tujuan pemerintah, yaitu tujuan makro dan mikro, tujuan makro adalah tujuan yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan tujuan mikro adalah tujuan yang mengarah pada kegiatan operasional organisasi dalam menunjang tujuan makro.

Suwardjono (2005) menegaskan bahwa akuntansi akan mempunyai peran yang nyata dalam kehidupan sosial ekonomi kalau informasi yang dihasilkan oleh akuntansi dapat mengendalikan perilaku pengambilan kebijakan ekonomik untuk bertindak menuju ke suatu pencapaian tujuan sosial dan ekonomik Negara. Salah satu tujuan ekonomik Negara adalah alokasi sumber daya ekonomik secara efisien sehingga sumber daya ekonomik yang menguasai hajat hidup orang banyak dapat di nikmati masyarakat secara optimal. Hal senada dikemukakan Hay (1997) dalam Tuasikal (2007) bahwa secara umum tujuan akuntansi dan keuangan dan pelaporan keuangan bagi pemerintah adalah untuk: (1) menyajikan informasi keuangan yang berguna untuk pengambilan keputusan ekonomik, politik, dan sosial, serta menampilkan akuntabilitas dan stewardship; (2)

menyajikan informasi yang berguna untuk mengevaluasi kinerja manajer dan organisasi.

Uraian di atas menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah dalam alokasi sumber daya ekonomi harus diperuntukkan untuk kepentingan publik dan proses alokasi sumber daya perlu dikontrol atau diawasi. Salah satu alat yang dapat digunakan untuk mengontrol kebijakan pemerintah adalah teknik akuntansi. Sebagai alat kontrol dan alat untuk mencapai tujuan pemerintah. Menurut kacamata akuntansi, khususnya sistem akuntansi keuangan, akuntansi harus dapat berperan dalam mengendalikan roda pemerintahan dalam bentuk pengelolaan keuangan daerah berdasarkan aturan yang berlaku Suwardjono (2005). Agar akuntansi dapat dijadikan salah satu alat dalam mengendalikan roda pemerintahan, akuntansi harus dipahami secara memadai oleh pengelola dan penyaji informasi keuangan.

Situasi tertentu akuntansi menjadi salah satu kendala teknis bagi eksekutif dalam pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan banyaknya problem yang ada pada pemerintahan daerah salah satunya adalah tentang akuntansi. Pernyataan ini menandakan bahwa pengelola keuangan daerah pada masing-masing satuan kerja perlu dilakukan secara cermati guna dapat menyelesaikan problem akuntansi dan dapat melakukan penyajian informasi keuangan secara memadai (Newkirk, 1986 dalam Tuasikal, 2007).

Bergulirnya undang-undang di bidang keuangan negara yaitu PP No.60 Tahun 2008 tentang Sistem pengendalian Internal merupakan upaya pemerintah dalam pencapaian kinerja pemerintah daerah yang baik. Latar belakang dan arti

penting penerbitan peraturan yang mengatur urusan internal pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait dengan pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah agar pemerintah dapat mencapai tujuannya secara efisien dan efektif, melaporkan pengelolaan keuangan daerah secara andal, mengamankan aset dan mendorong ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan ([www.bpkp.go.id/unit/pusat/pp\\_spip.com](http://www.bpkp.go.id/unit/pusat/pp_spip.com)).

Penelitian yang dilakukan oleh Tuasikal (2007) membuktikan bahwa pemahaman sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja satuan kerja perangkat daerah. Sistem Akuntansi Keuangan Daerah adalah sistem yang bertujuan untuk memenuhi kewajiban pemerintah daerah dalam menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sangat berkaitan dengan sistem akuntansi keuangan daerah, dimana pengelolaan keuangan daerah harus memiliki pemahaman yang memadai tentang sistem akuntansi keuangan daerah agar dapat menyajikan laporan keuangan yang handal. Herbert *et.al* (1984) menegaskan pada organisasi pemerintah terdapat dua orientasi atau kepentingan yang diperankan dalam menjalankan roda pemerintahan, yaitu orientasi laba dan bukan laba (*profit and nonprofit*).

Selanjutnya Askam Tuasikal membuktikan bahwa pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan daerah dapat dikelola berdasarkan aturan yang ditetapkan, maka dapat mendorong peningkatan kinerja SKPD. Peraturan pemerintah No.105 Tahun 2000 yang telah diganti dengan Peraturan Pemerintah N0.58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dan Kepmendagri N0.29

Tahun 2003 yang telah diganti dengan Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD. Adanya peraturan tersebut diharapkan kegiatan pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan atas keadilan dan kepatuhan.

Pemerintah juga mengeluarkan Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mewajibkan agar pemerintah daerah menyusun laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan. Selanjutnya, Pasal 32 mengamanatkan bentuk dan isi laporan keuangan APBD disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah (SAP) yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah yaitu Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang sistem akuntansi keuangan daerah.

Aktivitas pengendalian intern terutama pengendalian akuntansi menjadi suatu hal yang sangat penting untuk menjadikan organisasi sektor publik lebih profesional dalam mengelola keuangan negara. Menurut Bastian (2006), pengendalian akuntansi merupakan bagian dari sistem pengendalian internal, meliputi struktur organisasi, metode, dan ukuran-ukuran yang dikoordinasikan terutama untuk menjaga kekayaan organisasi serta mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi. Menurut Bodnar dan Hopwood (2006) pengendalian

internal ini adalah lingkungan pengendalian yang menyediakan disiplin dan struktur komponen dan proses pengendalian.

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan sektor publik di Indonesia dewasa ini adalah semakin menguatnya tuntutan akuntabilitas publik. Tuntutan publik tersebut dikarenakan pengelolaan keuangan negara sering terjadi kebocoran (Halim, 2004). Mardiasmo (2002) juga menegaskan bahwa selama ini, sektor publik sering dinilai sebagai sarang *inefisiensi*, pemborosan, dan sumber kebocoran dana.

Permasalahan di atas menimbulkan pertanyaan bagi peneliti tentang keterlibatan satuan kerja pemerintah daerah dalam mengalokasikan sumber daya ekonomi yang seharusnya diperuntukkan bagi kepentingan rakyat. Adanya Undang-Undang yang dikeluarkan pemerintah tentang Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, Pengelolaan Keuangan Daerah, dan sistem Pengendalian Internal seharusnya menciptakan kinerja satuan kerja pemerintah yang baik diwujudkan dalam pelayanan sektor publik yang memuaskan.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Askam Tuasikal pada tahun 2007. Perbedaan yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah jika sebelumnya membahas tentang pengaruh pemahaman sistem akuntansi dan pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja satuan kerja pemerintah daerah, sampelnya diambil dari kabupaten Maluku Tengah di Provinsi Maluku. Penulis menambahkan variabel pengendalian internal dalam penelitian ini sebagai variabel intervening. Pengambilan sampel yang digunakan dalam penelitian ini diambil dari seluruh

Kabupaten/Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Alasannya menggunakan variabel pengendalian internal karena pengendalian internal merupakan unsur yang sangat penting dalam pencapaian kinerja pemerintah daerah yang baik, dimana adanya pnegendalian internal yang baik akan berpengaruh positif terhadap kinerja satuan kerja daerah yaitu adanya pengawasan dalam manajemen organisasi pemerintah daerah terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah akan berdampak pada pelayanan publik yang baik.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis melakukan penelitian dengan judul: PENGARUH PEMAHAMAN SISTEM AKUNTANSI DAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH TERHADAP KINERJA SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH DENGAN PENGENDALIAN INTERNAL SEBAGAI VARIABEL INTERVENING (Studi pada Kabupaten/Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta)

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh positif terhadap pengendalian internal?
2. Apakah pengelolaan keuangan daerah berpengaruh positif terhadap pengendalian internal?



3. Apakah sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja SKPD?
4. Apakah pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kinerja SKPD?
5. Apakah pengelolaan keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja SKPD?

### **C. Tujuan Penelitian**

Beberapa pokok permasalahan diatas, maka tujuan dari penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji apakah sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh positif terhadap pengendalian internal.
2. Untuk menguji apakah pengelolaan keuangan daerah berpengaruh positif terhadap pengendalian internal.
3. Untuk menguji apakah sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja SKPD.
4. Untuk menguji apakah pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kinerja SKPD.
5. Untuk menguji apakah pengelolaan keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja SKPD.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang hendak dicapai pada penelitian ini adalah:

##### 1. Manfaat bagi Peneliti

Peneliti ini diharapkan dapat memberikan gambaran secara langsung dari teori yang diperoleh baik dari bahan-bahan kuliah maupun literatur-literatur yang ada, khususnya masalah yang berhubungan dengan masalah yang sedang diteliti.

##### 2. Manfaat bagi Pemerintah Daerah

Bagi pemerintah daerah, pengambil kebijakan dan pengelola keuangan daerah, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai alat untuk mengoptimalkan kinerja SKPD terkait dengan sistem akuntansi dan pengelolaan keuangan daerah dan pengendalian internal.