

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Dengan bergulirnya UU nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan UU nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah, dan aturan pelaksanaannya khususnya Peraturan Pemerintah nomor 105 tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, terhitung tahun anggaran 2001, telah terjadi pembaharuan di dalam manajemen keuangan daerah. Adanya otonomi ini, daerah sesedikit mungkin campur tangan pemerintah pusat. Pemerintah daerah mempunyai hak dan kewenangan luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah. Namun dengan wewenangan yang luas tersebut, tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah dapat menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sekehendaknya, tanpa arah dan tujuan yang jelas. Hak dan kewajiban yang luas yang diberikan kepada daerah, pada hakikatnya merupakan amanah yang harus dipertanggungjawabkan secara akuntabel dan transparan, baik kepada masyarakat di daerah maupun kepada pemerintah pusat yang telah membagikan dana perimbangan kepada seluruh satuan kerja perangkat kerja (SKPD) di Indonesia untuk menjalankan melaksanakan kegiatan.

Otonomi daerah merupakan bagian dari demokrasi dalam menciptakan sebuah sistem akuntansi di daerah. Kesemuanya itu harus disesuaikan dengan kewenangan pemerintah pusat dan daerah, termasuk kewenangan keuangan guna melakukan pengambilan keputusan ekonomi, sosial, politik dan budaya diperlukan suatu informasi akuntansi yang akurat yaitu berupa laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Penerapan otonomi daerah seutuhnya membawa konsekuensi logis berupa pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan berdasarkan manajemen keuangan yang sehat.

Pemerintah daerah selaku pengelola dana harus mampu menyediakan informasi keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu, dan dapat dipercaya dalam rangka menciptakan otonomi daerah. Oleh karena itu diperlukan suatu sistem akuntansi dan sistem pengelolaan keuangan daerah yang handal dan relevan agar dalam pelaporannya nanti akan menghasilkan suatu informasi yang sehat dan dapat dipertanggungjawabkan untuk meningkatkan kinerja instansi satuan kerja perangkat daerah (SKPD).

Sesuai dengan peraturan nomor 105 tahun 2001, pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk menetapkan sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah dalam bentuk peraturan pemerintah. Sistem tersebut sangat diperlukan dalam memenuhi kewajiban pemerintah daerah dalam membuat laporan pertanggungjawaban keuangan daerah yang bersangkutan.

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

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

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 ekonomi untuk bertindak menuju suatu pencapaian tujuan sosial dan ekonomi negara. Salah satu tujuan ekonomi negara adalah alokasi sumber daya ekonomik secara efisien sehingga sumber daya ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak dapat

menikmati masyarakat secara optimal. Peraturan yang mengatur keuangan daerah daerah Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan dan pertanggungjawakan keuangan daerah, peraturan ini terdiri dari 18 bab dan 154 pasal. Peraturan tersebut mengacu pada peraturan yang ditetapkan sebelumnya terutama UU No. 32 tentang pemerintah daerah dan UU nomor 33 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. 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.

Pemerintah juga mengeluarkan undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara yang mewajibkan agar pemerintah daerah menyusun laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawakan pengelolaan keuangan sesuai dengan UU No. 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Tujuan dilaksanakan akuntansi dalam pengelolaan keuangan daerah sangat beralasan, karena akuntansi dapat menjadi salah satu alat kontrol yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan pemerintah, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pemberdayaan masyarakat.

Suwardjono (2005) menegaskan bahwa dari kacamata akuntansi, khususnya sistem akuntansi keuangan harus dapat berperan dalam mengendalikan roda pemerintahan dalam bentuk pengelolaan keuangan daerah berdasarkan aturan yang berlaku. Agar dapat memantau dan mengendalikan kinerja dalam mengimplikasikan anggaran yang telah ditetapkan, maka diperlukan sistem pelaporan karena pada dasarnya setiap tindakan atau kebijakan yang dilakukan pemerintah daerah harus dilaporkan kepada masyarakat melalui DPRD UU No. 15 Tahun 2004 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban kepala daerah, jelas sekali tercantum bahwa laporan yang harus dihasilkan oleh organisasi kota adalah adalah laporan perhitungan anggaran dan belanja daerah (APBD), nota perhitungan APBD. laporan aliran kas dan neraca daerah. Dalam rangka pencapaian pemerintah yang berakuntabilitas, maka laporan pertanggungjawaban tersebut harus disampaikan kepada para pengguna (Wulan, 2009).

Permasalahan yang sering terjadi dalam perkembangan sektor publik di Indonesia saat ini adalah sektor publik dituntut agar lebih berakuntabilitas. Tuntutan tersebut disebabkan karena pengelolaan sumber daya keuangan negara kita selalu diwarnai dengan berbagai penyimpangan yang cukup mencengangkan. Situasi serupa sering terjadi pula pada pengelolaan keuangan daerah, yang sampai saat ini masih diwarnai dengan berbagai penyimpangan yang berakibat pada terjadinya kebocoran keuangan dan kerugian daerah.

Fakta menunjukkan bahwa penyimpangan pengelolaan keuangan daerah sudah mulai terjadi dari tahap perencanaan dan penyusunan anggaran, pelaksanaan sampai dengan pelaporan pertanggungjawabannya. Penentuan besarnya anggaran belanja daerah lebih banyak didasari atas hasil negosiasi antara pemerintah daerah, pusat dan DPR atau DPRD, Sedangkan pertanggungjawabkan pengguna anggaran hanya berfokus pada kemana uang itu dibelanjakan tanpa informasi nilai manfaat apa yang telah dihasilkan. Akibatnya banyak sekali pemborosan dana-dana untuk berbagai kegiatan yang sebenarnya tidak prioritas dan tidak berdampak pada peningkatan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

Nugroho (2006) mengutarakan bahwa, hasil pemeriksaan BPK atas pengelolaan keuangan diberbagai daerah mengungkapkan banyaknya permasalahan, antara lain penggunaan barang untuk melaksanakan suatu kegiatan secara berlebihan, overlapping pembiayaan kegiatan, pengadaan barang dan jasa fiktif, hasil pengadaan barang atau kegiatan tidak bermanfaat dan tidak tercapai tujuan kegiatan.

Dilihat dari aspek pelayanan publik, selain sistem birokrasi yang berbelit- belit karena sumber daya manusia yang lamban dalam pemberian pelayanan, masyarakat juga dikenai biaya secara ilegal yang belum jelas aliran dana masuk kemana, karena setiap pengurusan dokumen seperti : pembuatan KTP, pengurusan IMB, periklanan dan sertifikat tanah serta ijin usaha pasti ada biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat.

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 kepemimpinan transformasional seharusnya menciptakan kinerja satuan pemerintah yang baik dan diwujudkan dalam pelayanan sektor publik yang memuaskan masyarakat sebagai tujuan kinerja satuan kerja pemerintah daerah.

Peran pemimpin baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah menjadi salah satu faktor kunci keberhasilan reformasi manajemen pemerintahan, sehingga muncul beberapa pertanyaan khususnya bagi pemimpin pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah saat ini, yaitu bagaimana pemimpin menciptakan dan mempertahankan perubahan jangka panjang revolusioner yang disebabkan oleh reformasi birokrasi yang terjadi di Indonesia dan gaya kepemimpinan apa yang diperlukan untuk memotivasi pengikutnya untuk melakukan transformasi organisasi tersebut. Flemming (2009) mencatat bahwa salah satu pendekatan kepemimpinan untuk menjawab tantangan tersebut yang diteliti sejak awal 1980-an adalah dengan pendekatan transformasional. Flemming (2009) menjelaskan bahwa kepemimpinan transformasional adalah sebuah proses perubahan dan mengubah pengikut dalam suatu organisasi.

Flemming (2009) dalam studinya berusaha untuk memvalidasi hubungan antara transformasional gaya kepemimpinan dan tipe budaya organisasi yang dimaksudkan untuk mendukung kinerja organisasi sektor publik. Temuan yang paling signifikan dalam penelitian ini adalah bahwa model transformasional gaya kepemimpinan berkorelasi positif dengan tipe budaya, temuan ini dapat berfungsi sebagai model kerangka di organisasi sektor publik bagi pemimpin untuk mendukung gaya kepemimpinan yang efektif sesuai dengan tipe-tipe budaya organisasi dalam rangka meningkatkan kinerja.

Pemerintah Kabupaten Sleman pun menjadi salah satu dari 30 nominator penerima *Innovative Government Award* (IGA) yang diberikan oleh Kementerian Dalam Negeri atas berbagai inovasi yang dilakukan oleh pemda dalam 4 (empat) kategori, yakni : (1) tata kelola pemerintah daerah; (2) pelayanan publik; (3) pemberdayaan masyarakat; dan (4) peningkatan daya saing daerah (*www.depdagri.go.id,2011*). Pencapaian-pencapaian yang diraih Pemerintah Sleman saat ini menunjukkan adanya indikasi perbaikan dan proses pembelajaran yang terus dilakukan untuk benar-benar menerapkan manajemen berbasis kinerja secara baik. Pencapaian-pencapaian yang diraih Pemerintah Kabupaten Sleman saat ini baik dalam hal peningkatan tata kelola pemerintahan yang baik untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik tidak lepas pula dari peran seorang pemimpin.

Penulis tertarik untuk melakukan penelitian ini disebabkan melihat fenomena-fenomena yang terjadi saat ini terkait dengan pelaksanaan reformasi birokrasi yang dilakukan oleh Pemerintahan Indonesia. Pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia tidak terlepas dari beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaannya, diantaranya pengelolaan keuangan, sistem akuntansi dan peran pemimpin, sehingga berdasarkan fenomena yang ada penulis tertarik untuk melakukan penelitian ini. Selain itu penulis sangat tertarik melakukan penelitian di kabupaten sleman khususnya Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sleman karena Pemerintah Kabupaten Sleman menjadi salah satu dari 30 nominator penerima *Innovative Government Award* (IGA) yang diberikan oleh Kementrian Dalam Negeri atas berbagai inovasi yang dilakukan oleh pmda dalam 4 (empat) kategori, yakni : (1) tata kelola pemerintah daerah; (2) pelayanan publik; (3) pemberdayaan masyarakat; dan (4) peningkatan daya saing daerah (www.depdagri.go.id,2011). Pencapaian-pencapaian yang diraih Pemerintah Sleman saat ini menunjukkan adanya indikasi perbaikan dan proses pembelajaran yang terus dilakukan untuk benar-benar menerapkan manajemen berbasis kinerja secara baik. Pencapaian-pencapaian yang diraih Pemerintah Kabupaten Sleman saat ini baik dalam hal peningkatan tata kelola pemerintahan yang baik untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik tidak lepas pula dari peran seorang pemimpin.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan Hidayat (2014) ” Pengaruh Pengelolaan Keuangan Daerah dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah terhadap Kinerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Padang Pariaman provinsi Padang”. Dalam penelitian ini penulis menambahkan variabel independen Kepemimpinan Transformasional, karena tanpa adanya model kepemimpinan yang baik, maka dalam kinerja satuan pemerintah daerah akan susah digerakkan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah. Maka penulis mengajukan judul penelitian mengenai **“Pengaruh Pengelolaan Keuangan Daerah, Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, dan Kepemimpinan Transformasioanl terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Pemerintahan Kabupaten Sleman)”**

B. Rumusan Masalah Penelitian

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

1. Sejauh mana pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kabupaten Sleman.
2. Sejauh mana sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kabupataen Sleman.
3. Sejauh mana kepemimpinan transformasional berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten Sleman.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka penelitian ini dilakukan bertujuan untuk memperoleh bukti empiris:

1. Pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah.
2. Pengaruh sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah.
3. Pengaruh kepemimpinan transformasioal terhadap kinerja pemerintah daerah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat Penelitian tersebut ialah:

a. Bidang Teoritis

1. Bagi penulis, dapat menambah wawasan pengetahuan dan pengembangan ilmu penulis khususnya yang berhubungan dengan akuntansi sektor publik.
2. Bagi Akademis, menambah suatu bukti empiris dan ilmu pengetahuan dalam bidang akuntansi sektor publik .
3. Bagi peneliti selanjutnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya.
4. Bagi pembaca, dapat menambah literatur bacaan dan menambah wawasan khususnya mengenai kinerja pemerintahan.

b. Bidang Praktik

1. Bagi Instansi Pemerintah Daerah, dapat meningkatkan kinerja pemerintah dalam pengelolaan keuangan daerah dan sistem akuntansi keuangan daerah dan kepemimpinan transformasional.
2. Sebagai masukan bagi Pemerintah Kabupaten Sleman mengenai penerapan Pengelolaan Keuangan Daerah, Sistem Akuntansi Keuangan daerah dan Kepemimpinan Transformasional.