

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Setiap pemerintahan daerah haruslah mampu mengelola secara efektif dan efisien akan sumber daya yang dimilikinya, serta berupaya untuk memberikan pelayanan yang baik secara berkualitas, transparan dan memiliki suatu pembagian tugas yang baik dalam pemerintahan. Hal tersebut karena pemerintah daerah sebagai organisasi sektor publik, yang mana selalu dituntut untuk memiliki suatu kinerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat daerah dan menuntut akan pemerintahan yang selalu tanggap dengan lingkungan.

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah melahirkan paradigma baru dalam pelaksanaan otonomi daerah, yang meletakkan otonomi penuh, luas, dan bertanggung jawab pada daerah. Penyelenggaran pemerintah daerah dengan berdasarkan undang-undang tersebut juga telah melahirkan nuansa baru, yaitu pergeseran kewenangan pemerintah yang sentralis birokratik ke pemerintah yang desentralik partisipatoris (Mardiasmo, 2006). Adapun Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 mengenai penyelenggaraan negara yang bersih, bebas KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) maka setiap pemerintah diharuskan untuk memiliki sistem pemerintahan yang baik (good governance). Dalam rangka untuk mewujudkan sistem desentralisasi secara transparan, efisien,

efektif, dan dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat luas, diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik dalam menjalankan otonomi daerah melalui tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dimana konsep ini menuntut adanya pengembangan kinerja institusi baik pemerintah, bisnis dan masyarakat secara komprehensif pada semua tingkatan (Patriadi, 2004). Hal tersebut harus didukung pula dengan adanya akuntabilitas yang mana merupakan syarat terbentuknya pemerintahan yang baik (*good government*). Salah satu perwujudan suatu sistem pemerintahan yang baik (*good Governance*) ini bisa melalui kebijakan-kebijakan yang melindungi hak dari setiap warganya dan dapat menyejahterakan kehidupan dari masyarakatnya tersebut. Dalam prespektif islam pun telah dijelaskan dalam kaidah-kaidah fiqih siyasiyah yang mengatakan “*Kebijakan Seorang Pemimpin Kepada Rakyatnya Tergantung Kepada Kemaslahatan*” yang mana dalam kaidah ini menegaskan bahwa seorang pemimpin dalam membuat suatu kebijakan haruslah berorientasi kepada kemaslahatan masyarakatnya.

Pemerintahan daerah sangatlah dituntut untuk dapat mampu mengelola daerahnya sendiri begitupun dengan penyusunan anggarannya. Sujarweni (2015) menyatakan bahwa dalam sektor publik anggaran merupakan suatu pertanggungjawaban yang berasal dari manajemen organisasi untuk memberikan informasi mengenai kegiatan dan aktivitas organisasi kepada pemilik organisasi atas pengelolaan dana publik serta

pelaksanaan yang berupa rencana-rencana program yang didanai oleh dana publik.

Pada dasarnya terdapat 2 anggaran di dalam sebuah pemerintahan yaitu Anggaran Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Belanja Daerah (APBD). Sujarweni (2015) menyatakan bahwa APBN merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah yang disetujui oleh DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), sedangkan APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah yang disetujui oleh DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). APBD dapat digunakan sebagai sarana untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik sesuai tujuan otonomi daerah yang nyata, bertanggung jawab dan luas.

Pemerintahan dalam menyusun suatu anggaran haruslah memiliki suatu kinerja yang berorientasi terhadap kepentingan publik yang mana diaktualkan dengan adanya suatu pembagian yang sesuai dengan apa yang dibutuhkan tidak terlepas dengan memberikan pelayanan yang baik untuk masyarakat sehingga tujuan pemerintah tersebut dapat tercapai. Dan peran mahaesial sangat dibutuhkan guna terciptanya suatu pelayanan pemerintahan yang baik. Hal tersebut pun merujuk dalam Al-Quran Surah az-Zalzalah ayat 7-8 yang berbunyi :

فَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُ (٧) وَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُ (٨)

*Artinya :Barangsiapa yang mengerjakan kebaikan seberat dzarrahpun, niscara dia akan melihatnya (balasan)nya. Dan barangsiapa yang*

*mengerjakan kejahatan sebesar dzarrahpun, niscaya dia akan melihat (balasan)nya pula.*

Dalam ayat tersebut menjelaskan bahwa setiap apapun perbuatan yang dilakukan di dunia akan di hitung (hisab) walaupun perbuatan tersebut sebesar biji dzarrah. Hal tersebut menjelaskan kepada kita sebagai seorang muslim yang memiliki kewajiban untuk bertanggung jawab atas apa yang telah diperbuatnya di dunia ini, karena perbuatan tersebut kelak akan dipertanggungjawabkan di akhirat.

Sujarweni (2015) menyatakan bahwa kinerja adalah suatu prestasi yang berhasil dicapai dari pelaksanaan kegiatan dengan tujuan untuk mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Dalam suatu organisasi, pengukuran kinerja sangat penting untuk dilakukan sebagai bahan evaluasi. Pengukuran kinerja merupakan proses penilaian mengenai kemajuan pekerjaan dengan sasaran dan tujuan yang pada awalnya telah ditentukan termasuk informasi mengenai perbandingan hasil kerja dan rencana kerja, efisiensi pemanfaatan sumber daya dalam menciptakan *output* berkualitas dan menunjukkan adanya tindakan dalam mencapai tujuan secara efektif (Adamy, 2010).

Suatu kinerja pemerintahan tidak terlepas dari kinerja manajerial pada SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah). Yang mana kinerja manajerial tersebut dapat terlihat dari kemampuan dan keberhasilan manajer pada SKPD dalam kegiatan atau melaksanakan program dalam mencapai tujuan pemerintah. SKPD merupakan pelaksana suatu kegiatan yang harus berkoordinasi dan bertanggung jawab dalam mewujudkan lingkungan kerja

yang kondusif. SKPD dalam pemerintah menjadi dasar perencanaan, pengendalian anggaran dan penilaian kinerja pada unit yang bersangkutan. Oleh karena itu, SKPD dalam melaksanakan kegiatan pemerintah dituntut untuk mempunyai kinerja positif yang berorientasi pada kepentingan masyarakat (Hazmi dkk, 2012).

Akuntabilitas merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja manajerial, Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa publik mempunyai hak terhadap penggunaan dana yang berasal dari publik dan berhak untuk meminta pertanggungjawaban atas pelaksanaan atau rencana anggaran. Adanya akuntabilitas, maka publik akan dapat mengetahui penggunaan anggaran yang berasal dari masyarakat tersebut (Hazmi dkk, 2012). Hal ini akan menjadikan manajerial lebih bertanggung jawab dan berusaha yang terbaik dalam melakukan perencanaan dengan cara meningkatkan kinerja manajerialnya.

Penelitian terdahulu mengenai suatu pengaruh akuntabilitas terhadap kinerja manajerial yang diteliti oleh Sari dkk (2014) hasil dari penelitian tersebut menyatakan bahwa akuntabilitas berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial. Pernyataan tersebut di dukunga dengan kasil penelitian dari Putra (2013), Susilowati (2016), Wahyudi dkk (2019). Suatu pemerintahan yang semakin tinggi tingkat akuntabilitas pada pemerinthannya maka kinerja manajerial dari pemerintahan tersebut semakin baik. Sementara itu terdapat hasil penelitian yang berbanding terbalik dengan penelitian sebelumnya, penelitian yang dilakukan oleh Canndrakusuma dan Jatmiko (2017), Solekhah

(2016) dan Amril (2014) yang menemukan hasil bahwa akuntabilitas tidak berpengaruh terhadap kinerja manajerial. Penemuan hasil penelitian yang berbeda tersebut bisa saja terjadi karena adanya perbedaan objek sampel yang digunakan, metode dari analisis data, metode pengambilan sampel dan juga karena perbedaan dalam pemilihan responden.

Adanya suatu kejelasan sasaran anggaran dapat membantu suatu pemerintahan dalam mencapai suatu perencanaan anggaran yang baik. Anggaran tersebut akan lebih mudah untuk dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan nantinya apabila manajemen dalam menentukan sasaran anggaran tersebut dengan jelas. Oleh sebab itu dengan mengetahui kejelasan sasaran anggaran maka manajerial akan lebih termotivasi dalam meningkatkan kinerja manajerialnya lebih bertanggungjawab supaya tujuan sasaran anggaran tersebut dapat tercapai.

Penelitian sebelumnya yang dilakukan terkait pengaruh kejelasan sasaran terhadap kinerja manajerial yang diteliti oleh Candrakusuma dan Jatmiko (2017), Sari dkk (2014), Susilowati (2016), Hidayat (2014), Putra (2013) menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial. Hal ini artinya tinggi tingkat kejelasan suatu anggaran maka akan memberikan pengaruh yang semakin baik dan meningkatnya kinerja manajerial. Sebaliknya terdapat penelitian yang menemukan hasil bahwa kejelasan sasaran tidak berpengaruh terhadap kinerja manajerial, yaitu penelitian dari Amril (2014) . perbedaan Penemuan hasil penelitian yang berbeda tersebut bisa saja terjadi karena adanya perbedaan

objek sampel yang digunakan, metode dari analisis data, metode pengambilan sampel dan juga karena perbedaan dalam pemilihan responden.

Afrida (2013) menyatakan bahwa sistem pengendalian intern terdiri dari kebijakan dan prosedur yang dirancang untuk memberikan kepastian dan keyakinan bagi manajemen bahwa tujuan dan sasaran organisasi telah tercapai. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 menyatakan bahwa apabila tujuan dan sasaran organisasi telah tercapai maka dengan demikian akan dapat meningkatkan kinerja manajerial. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 sistem pengendalian intern dikenal dengan SPIP (Sistem Pengendalian Intern Pemerintah) yang diselenggarakan di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara keseluruhan. Afrida (2013) menyatakan bahwa SPIP sangat diperlukan untuk meningkatkan kinerja manajerial pada pemerintah daerah menjadi lebih baik.

Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Candrakusuma dan Jatmiko (2017), Hakim dkk (2016), Destriyani (2015), Sari dkk (2016) menyatakan bahwa sistem pengendalian internal berpengaruh secara positif terhadap kinerja manajerial yang artinya semakin efektif dan efisiennya suatu sistem pengendalian intern akan berpengaruh terhadap semakin meningkatnya kinerja manajerialnya. Sedangkan ditemukan sebuah penelitian yang menemukan hasil sebaliknya penelitian tersebut dari Wahyudi dkk (2019) yang menyatakan bahwa sistem pengendalian intern tidak berpengaruh terhadap kinerja manajerial. Perbedaan Penemuan hasil penelitian yang berbeda tersebut bisa saja terjadi karena adanya perbedaan objek sampel yang

digunakan, metode dari analisis data, metode pengambilan sampel dan juga karena perbedaan dalam pemilihan responden.

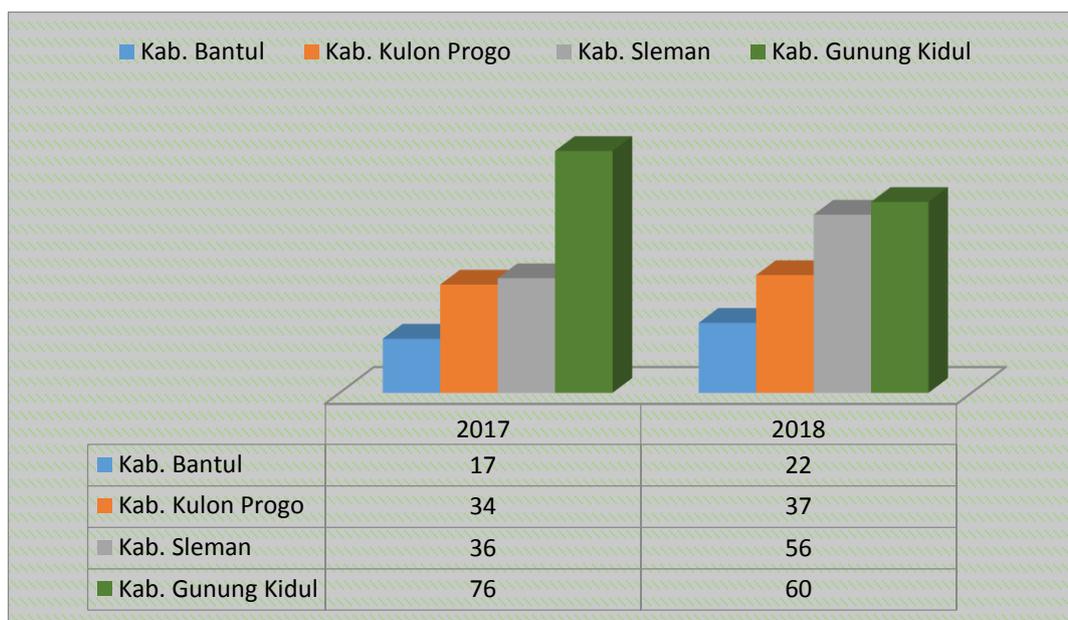
Salah satu yang penting lainnya adalah sumber daya manusianya yang perlu diatur, dikelola dan dimanfaatkan agar bisa berfungsi dengan produktif untuk mencapai suatu tujuan organisasi. Peningkatan kualitas sumber daya manusia harus dilakukan di segala bidang. Pemerintah daerah harus berupaya untuk lebih meningkatkan kualitas SDM karena peran sumber daya manusia diharapkan dapat meningkatkan kinerja organisasi dalam memberikan pelayanan prima kepada masyarakat luas (Marwoto, 2012). Dengan adanya kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh seorang manajer akan mendorong kinerja pemerintahan menjadi sesuai dengan apa yang diharapkan. Yang mana semakin tinggi kualitas dari sumber daya manusia maka semakin tinggi pula kinerja pemerintahannya, begitupun dengan sebaliknya semakin rendah dari kualitas sumber daya yang dimiliki maka semakin rendah pula kinerja manajerialnya.

Penelitian sebelumnya yang diteliti oleh Rahayu dkk (2014), Destriyani (2015), Aziz dkk (2018), Revika (2015) menyatakan bahwa kualitas sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial. Yang artinya semakin tinggi atau baik dari kualitas sumber daya manusia yang dimiliki akan memberikan pengaruh yang baik pula terhadap kinerja dari manajerialnya. Sebaliknya ditemukan penelitian yang menyatakan hasil sebaliknya dari penelitian di atas yaitu penelitian dari Sibagariang (2013) yang menyatakan bahwa suatu kinerja manajerial yang baik tidak dipengaruhi oleh

kualitas sumber daya yang dimiliki. Penemuan hasil penelitian yang berbeda tersebut bisa saja terjadi karena adanya perbedaan objek sampel yang digunakan, metode dari analisis data, metode pengambilan sampel dan juga karena perbedaan dalam pemilihan responden.

Dimuat dalam website resmi Direktorat Jendral Otonomi Daerah mengenai penetapan peringkat dan status kinerja penyelenggaraan daerah tahun 2017 dan 2018 sebagai berikut :

**Gambar 1**  
**Peringkat Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun**



Sumber : [www.kemendagri.com](http://www.kemendagri.com)

Jika dilihat dari perbandingan 2 tahun dari tabel grafik di atas dapat dilihat Kabupaten Gunung Kidul berada di peringkat yang terendah di antara 3 Kabupaten lainnya yang berada di DIY Yogyakarta secara 2 tahun berturut-turut yaitu berada di peringkat 76 ditahun 2017 dan mengalami kenaikan di tahun 2018 ke peringkat 60 dengan skor 3,0749 ditahun 2017 dan skor 3,2778

ditahun 2018 yang dimuat di dalam website tersebut. Walaupun mengalami peningkatan peringkat kabupaten gunung kidul masih berada di peringkat paling bawah di antara kabupaten lainnya yang berada di DIY Yogyakarta. Selain itu dimuat dalam Tribunjogja.Com, Gunungkidul, Sebanyak sebelas Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan Pemkab Gunungkidul, mendapatkan rapor merah penyerapan anggaran triwulan pertama 2015. Capaian penyerapan anggaran kesebelas SKPD tersebut jauh dari target yang sudah ditetapkan.

Seperti yang telah di jabarkan di atas sebelumnya terdapat beberapa ketidak konsitenan terhadap hasil dari penelitian-penelitian dengan variabel sebelumnya yang digunakan dan terdapatnya beberapa permasalahan yang ada pada SKPD Kabupaten Gunung Kidul, maka sangat diperlukannya adanya sebuah penelitian yang menguji mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja manajerial pemerinthan.

Penelitian ini merupakan replikasi dari sebuah penelitian Candrakusuma dan Jatmiko (2017) yang berjudul “Dampak Komitmen Organisasi, Sistem Pengendalian Intern Pemerintahan, Akuntabilitas Publik, Partisipasi Anggaran dan Kejelasan Sasaran Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial” yang mana perbedaan penelitian yang baru ini adalah mengganti variabel Komitmen Organisasi dengan Variabel Kualitas Sumber Daya Manusia dan objek penelitian dan waktu penelitian penelitian Candrakusuma dan Jatmiko (2017) dilakukan di pemerintahan Daerah Kabupaten Sragen

tahun 2017 dan penelitian ini akan dilakukan di SKPD Gunung Kidul dan dengan tahun penelitian ditahun 2019.

Penelitian ini dilakukan sebagai suatu bukti empiris dan literatur dalam bidang akuntansi publik dan diharapkan dapat membantu pemerintah sebagai pertimbangan dalam mengabil keputusan yang berkaitan dengan kinerja manajerial.

Dari latar belakang yang sudah di jelaskan sebelumnya di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan sebuah penelitian yang berjudul **“Pengaruh Akuntabilitas, Kejelasan Sasaran Anggaran, Sistem Pengendalian Intrn, Kualitas Sumber Daya Manusia (Survey pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Gunung Kidul)”**

## **B. Batasan Masalah Penelitian**

Dari latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya kinerja suatu pemerinthan dapat dilihat dari bagaimana kinerja manajerialnya jika kinerja manajerial tersebut baik maka akan berdampak terhadap kinerja pemerinthan yang baik pula dan sebaliknya jika kinerja manajerial tersebut buruk maka akan berdpak ke kinerja pemerintahan yang buruk. Akuntabilitas, Kejelasan Sasaran Anggaran, Sistem Pengendalian Intern dan Kualitas Sumber Daya Manusia merupakan beberapa faktor pendukung dalam kinerja manajerial. Penelitian ini terdiri dari seluruh dinas dan badan yang ada di Kabupaten Gunung Kidul yang memberikan pelayang langsung kepada publik.

### **C. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah diatas, maka dapat ditarik sebuah rumusan masalah sebagai beriku:

1. Apakah Akuntabilitas berpengaruh positif terhadap Kinerja Manajerial SKPD Gunung Kidul?
2. Apakah Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh positif terhadap Kinerja Manajerial SKPD Gunung Kidul?
3. Apakah Sistem Pengendalian Intern berpengaruh positif terhadap Kinerja Manajerial SKPD Gunung Kidul?
4. Apakah Kualitas Sumber Daya Manusia berpengaruh positif terhadap Kinerja Manajerial SKPD Gunung Kidul?

### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari diadakannya penelitian ini adalah :

1. Menguji dan menganalisis apakah suatu Akuntabilitas berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial SKPD Gunung Kidul.
2. Menguji dan menganalisis apakah suatu Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial SKPD Gunung Kidul.
3. Menguji dan menganalisis apakah suatu Sistem Pengendalian Intern berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial SKPD Gunung Kidul.
4. Menguji dan menganalisis apakah suatu Kualitas Sumber Daya Manusia berpengaruh positif terhadap Kinerja Manajerial SKPD Gunung Kidul.

## **F. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan nantinya bisa bermanfaat dalam :

### 1. Bidang Teoritis

Yang mana nantinya diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat meningkatkan pengetahuan, pemahaman dan pengembangan ilmu dalam akuntansi sektor publik. Khususnya dalam Kinerja manajerial dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

### 2. Bidang Praktis

#### a. Bagi Instasi Pemerintah

Dengan dilakukan penelitian ini diharapkan dapat membantu pemerintahan dengan memberikan informasi dan menjadikan pertimbangan pemerintah dalam mengambil keputusan, khususnya dalam bidang yang berkaitan dengan kinerja manajerial.

#### b. Bagi Masyarakat

Dengan dilakukan penelitian ini dapat memberikan suatu pandangan bagi masyarakat bagaimana kinerja manajerial pada suatu SKPD, khususnya SKPD Gunung kidul.

#### c. Bagi Perguruan Tinggi

Dengan dilakukannya penelitian ini dapat memberikan tambahan bukti empiris dan literatur dalam bidang akuntansi sektor publik, khususnya dalam kinerja manajerial pada suatu SKPD.