

# **BAB I**

## **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 diberikan kewenangan luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sesedikit mungkin campur tangan pemerintah pusat. Pemerintah daerah mempunyai hak dan kewenangan yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah. Namun dengan wewenang 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 daerah (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 dapat menghasilkan suatu informasi yang sehat dan dapat dipertanggung jawabkan untuk meningkatkan kinerja instansi satuan kerja perangkat daerah (SKPD).

Sesuai dengan peraturan pemerintah 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 pelaksanaan suatu kegiatan, program atau kebijaksanaan 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). Pengukuran kinerja pemerintah 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) dalam Tuasikal (2007) 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 efisiensi sehingga sumber daya ekonomik yang menguasai hajat hidup orang banyak dapat dinikmati masyarakat secara optimal.

Peraturan yang mengatur keuangan daerah adalah Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan dan pertanggung jawaban 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 pertanggungjawaban 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 yang baik 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 laporan perhitungan anggaran pendapatan 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 oleh 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

pertanggungjawaban 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) dalam Kusuma (2007) 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 atas 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.

Kondisi lain juga terjadi pada bidang pendidikan, dana pendidikan yang sudah tercantum dalam undang-undang dasar di Indonesia, seharusnya sebesar 20% dari pendapatan APBN, Namun secara nyata anggaran pendidikan di Indonesia hanya terealisasi sangat kecil antara 6% hingga 10% saja itu pun tidak sesuai dengan kondisi yang sebenarnya dan bahkan sering salah sasaran. Berdasarkan informasi dari survey menyatakan bahwa anggaran pendidikan di

Indonesia menjadi peringkat terendah di Asia Tenggara hal tersebut sudah tentu sangat mencengangkan. ([www.ekonomirakyat.org](http://www.ekonomirakyat.org)).

Permasalahan di atas menimbulkan pertanyaan bagi peneliti tentang keterlibatan satuan kerja pemerintah daerah dalam mengalokasikan sumber daya ekonomi yang seharusnya diperuntukan bagi kepentingan rakyat. Adanya undang-undang yang dikeluarkan pemerintah tentang sistem akuntansi keuangan daerah, pengelolaan keuangan daerah dan sistem pelaporan keuangan daerah seharusnya menciptakan kinerja satuan kerja pemerintah yang baik dan diwujudkan dalam pelayanan sektor publik yang memuaskan masyarakat sebagai tujuan kinerja satuan kerja pemerintah daerah .

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Tuasikal (2007) tentang pengaruh pemahaman sistem akuntansi, pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja satuan kerja pemerintah daerah di kabupaten Maluku Tengah provinsi Maluku. Dalam penelitian ini penulis menambahkan variabel independen sistem pelaporan, karena salah satu bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah adalah berupa laporan tentang hasil pengelolaan keuangan daerah. Laporan tersebut memberikan informasi keuangan dan informasi lain yang digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial dan politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan.

Akuntabilitas yang baik dimulai dari penyusunan sampai dengan pelaporan keuangan yang baik dan hasil laporan tersebut, dilaporkan ke pada masyarakat melalui DPRD. Dalam penelitian ini sampelnya diambil dari

kabupaten dan kota di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Alasan lainnya kenapa menggunakan variabel sistem pelaporan, karena sistem pelaporan merupakan unsur pokok dalam menyampaikan hasil pengelolaan keuangan daerah kepada masyarakat melalui DPRD dalam rangka pencapaian kinerja pemerintah daerah yang baik dan jika hasilnya baik maka akan dapat berpengaruh positif terhadap penilaian masyarakat terhadap kinerja satuan kerja perangkat daerah.

Laporan yang baik didalamnya memuat hasil yang transparan, relevan ringkas, berorientasi, akurasi kelengkapan dan ketepatan waktu dalam penyampaian laporan keuangan daerah, dan apabila laporan yang di buat itu komplit dan sesuai standar akuntansi publik maka akan membuat kinerja instansi satuan kerja daerah itu akan meningkat dan sesuai dengan harapan masyarakat pada umumnya.

Penelitian tentang pelaporan juga pernah dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu, seperti penelitian Andy (2008) yang menunjukkan adanya pengaruh positif kejelasan sasaran anggaran dan sistem pelaporan terhadap kinerja instansi satuan kerja pemerintah daerah di kabupaten Tabanan Bali, demikian juga yang dilakukan oleh Nurkhamid (2008) yang menyimpulkan hasil yang sama yaitu adanya pengaruh positif kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja SKPD. Hal ini didukung oleh penelitian Abdullah (2005) yang menyatakan adanya hubungan signifikan antara sistem akuntansi keuangan dan sistem pengelolaan keuangan terhadap kinerja instansi pemerintah daerah. Namun sebaliknya, penelitian Wulan (2009) menunjukkan tidak berpengaruh



positif secara signifikan antara pengaruh kejelasan sasaran anggaran dan sistem pelaporan terhadap kinerja instansi satuan kerja pemerintah daerah, dan penelitian tersebut dilakukan di Kabupaten Magelang di Provinsi Jawa Tengah.

Dari hasil penelitian terdahulu menunjukkan adanya ketidakkonsistenan antara penelitian satu dengan penelitian lainnya maka penulis akan mencoba melakukan pengujian di daerah yang berbeda yaitu di kabupaten dan kota di seluruh provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta karena sangat mungkin terjadi perbedaan antara pemerintah daerah yang satu dengan pemerintah daerah yang lain. Alasan dilakukan penelitian ini adalah ingin memperoleh bukti secara fakta akan keterpahaman tiap-tiap aparatur pemerintahan tentang faktor atau standar yang mempengaruhi tingkat pencapaian kinerja SKPD karena banyak penelitian yang hanya menguji tentang keterlibatan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja SKPD namun belum mengetahui persepsi tiap-tiap aparatur di SKPD serta adanya peneliti yang tidak konsisten karena sampel yang terbatas.

Berdasarkan uraian di atas maka, penulis melakukan penelitian dengan judul : **“ Pengaruh pemahaman sistem akuntansi, pengelolaan keuangan daerah dan sistem pelaporan terhadap kinerja satuan kerja perangkat daerah. ( Studi pada kabupaten dan kota di seluruh Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta )”**.

**B. Rumusan Masalah penelitian**

1. Apakah pemahaman sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja satuan kerja pemerintah daerah?
2. Apakah pengelolaan keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja satuan kerja pemerintah daerah?
3. Apakah sistem pelaporan keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja satuan kerja pemerintah daerah?

**C. Tujuan Penelitian**

1. Penelitian ini bertujuan untuk menguji dan memperoleh bukti empiris tentang pengaruh pemahaman sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kinerja satuan kerja pemerintah daerah.
2. Penelitian ini bertujuan untuk menguji dan memperoleh bukti empiris tentang pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah.
3. Penelitian ini bertujuan untuk menguji dan memperoleh bukti empiris tentang pengaruh sistem pelaporan terhadap kinerja pemerintah daerah.

**D. Manfaat Penelitian**

1. Kontribusi secara teoritis :

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan hubungan antar variabel secara empiris di lapangan dari konsep-konsep yang ada

sehingga mampu mendukung pengembangan teori mengenai pengaruh pemahaman sistem akuntansi keuangan daerah, sistem pengelolaan keuangan daerah dan sistem pelaporan yang berhubungan dengan masalah yang sedang diteliti.

2. Kontribusi secara praktis :

Bagi pemerintah sebagai acuan pengambilan kebijakan dan pengelolaan keuangan daerah, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai alat untuk mengoptimalkan kinerja SKPD terkait dengan sistem akuntansi, pengelolaan keuangan daerah dan sistem pelaporan keuangan daerah.