

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

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 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).

Tujuan pengukuran kinerja pemerintah daerah adalah memotivasi aparat pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerjanya dalam merealisasikan *good government* 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 politik, mempersingkat waktu pelayanan, dan memberikan kepuasan kepada publik sehingga mereka memiliki kepercayaan dari masyarakat.

Menurut Mardiasmo (2004), pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. *Pertama*, pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu perbaikan kinerja pemerintah yang berfokus kepada tujuan dan sasaran program unit kerja yang pada akhirnya dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam memberikan pelayanan publik. *Kedua*, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. *Ketiga*, ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Reformasi akuntansi merupakan salah satu agenda penting dari reformasi manajemen keuangan daerah. Untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas publik dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, maka diperlukan reformasi akuntansi sektor publik di Indonesia. Aspek yang diperlukan dalam reformasi akuntansi tersebut adalah perlunya dimiliki standar akuntansi pemerintahan dan perlunya dilakukan perubahan sistem akuntansi, yaitu perubahan dari *single entry* menjadi *double entry* (mahmudi.2009). Selanjutnya pengaplikasian pencatatan dengan sistem *double entry* ditujukan untuk menghasilkan laporan keuangan yang lebih mudah untuk dilakukan audit dan pelacakan. Dengan sistem *double entry*, maka pengukuran kinerja dapat dilakukan secara lebih komprehensif. Kahnerman dan Tversky (1979) dalam Herminingsih (2009) menjelaskan berdasarkan pada *Prospect Theory*, dapat dikatakan bahwa Pengelola Keuangan Daerah (PKD) akan ikut berperan aktif pada setiap kebijakan

pemerintah manakala merasakan bahwa implementasi kebijakan tersebut menguntungkan. Sebaliknya akan menunjukkan sikap yang kurang mendukung atau kurang berperan bahkan menolak pada setiap implementasi kebijakan manakala merasakan bahwa kebijakan tersebut dianggap merugikan. Sikap ini akan mempengaruhi Kinerja organisasi secara keseluruhan.

Paul (1997) dan Zimmerman (2000) dalam Tuasikal (2007) menegaskan bahwa dalam pembuatan keputusan yang berhubungan dengan pelayanan publik pemerintah daerah harus memiliki pemahaman yang memadai di bidang keuangan daerah. Pemahaman mengenai sistem akuntansi yang semakin meningkat menyebabkan peningkatan kinerja organisasi pemerintahan dengan mendorong pengambilan keputusan dan pengendalian aktivitas keuangan oleh para manajer secara lebih baik.

Penetapan Permendagri Nomor 22 tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2012 dimaksudkan agar kegiatan pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku efisien, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatuhan. Pemerintah juga mengeluarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mewajibkan 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

pemerintahan (SAP) yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah yaitu Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang sistem akuntansi keuangan daerah. Tujuan dilaksanakannya akuntansi dalam pengelolaan keuangan daerah sangat beralasan karena akuntansi dapat menjadi salah satu alat control 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, akuntansi harus dapat berperan dalam mengendalikan roda pemerintahan dalam bentuk pengelolaan keuangan daerah berdasarkan aturan yang berlaku.

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dalam ketentuan umumnya menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD. Selanjutnya pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Menurut Mahmudi (2009), tujuan pelaksanaan otonomi daerah salah satunya adalah adanya transparansi dan akuntabilitas publik atas pengelolaan keuangan daerah. Penelitian yang dilakukan Tuasikal (2007) menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja satuan kerja

pemerintah daerah. Apabila pengelolaan keuangan daerah dapat dikelola berdasarkan aturan yang ditetapkan maka dapat mendorong peningkatan kinerja satuan kerja pemerintah daerah.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Tuasikal (2007) dengan judul: "Pengaruh Pemahaman Sistem Akuntansi, Pengelolaan Keuangan Daerah terhadap Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Studi pada Kabupaten Maluku Tengah di Provinsi Maluku). Faktor yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah jika sebelumnya membahas tentang pengaruh pemahaman sistem akuntansi dan pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja SKPD, sampelnya diambil dari Kabupaten Maluku Tengah di Provinsi Maluku, maka dalam penelitian ini penulis menambahkan variabel Partisipasi penyusunan anggaran dan sampel yang digunakan diambil dari Kabupaten Gunungkidul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Alasan menggunakan variabel partisipasi penyusunan anggaran karena hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja dalam banyak penelitian memiliki hasil yang berbeda-beda atau tidak konsisten. Sehingga menarik minat saya untuk mengkaji ulang hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja. Sedangkan pemilihan Kabupaten Gunungkidul sebagai sampel karena kabupaten gunungkidul termasuk kategori kabupaten tertinggal dari kabupaten lainnya di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Menurut Sardjito dan Muthaher (2007) partisipasi penyusunan anggaran sebagai suatu proses dalam organisasi yang melibatkan para manajer

dalam penentuan tujuan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya. Dalam penelitian yang dilakukan Sardjito dan Muthaher (2007) menemukan adanya hubungan positif dan signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja manajerial. Hasil penelitian Sardjito dan Muthaher (2007) menyatakan Partisipasi anggaran akan meningkatkan kinerja manajerial para anggota organisasi jika atasan setingkat kepala dinas peduli dan perhatian terhadap komitmen para bawahan dalam berpartisipasi untuk menyusun anggaran maka tujuan sasaran anggaran akan dapat dicapai. Syafrial (2009) dan Bangun (2009) juga telah membuktikan partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja. Hasil dari penelitian syafrial (2009) dan Bangun (2009) sejalan dengan pernyataan riyadi (1998) dalam syafrial yang menyatakan bahwa partisipasi penyusunan anggaran merupakan sarana bagi karyawan untuk dapat lebih mengerti terhadap apa yang mereka kerjakan. Selanjutnya partisipasi penyusunan anggaran akan membantu karyawan dalam memperbaiki kinerja mereka dengan mengetahui target anggaran.

Berbeda dengan hasil dari penelitian di atas Milani (1975) dalam Sarjito dan Muntaher (2007), Brownel dan Hirst (1986) dalam Sutrisno (2010) memperoleh hasil yang tidak signifikan hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis melakukan penelitian dengan judul: **Pengaruh Pemahaman Sistem Akuntansi, Pengelolaan Keuangan Daerah Dan Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Satuan**

**Kerja Perangkat Daerah** (Studi pada Kabupaten Gunungkidul di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta).

## **B. Batasan Masalah Penelitian**

Batasan dalam penelitian ini adalah variabel yang diduga mempengaruhi variabel kinerja dalam satuan kerja perangkat daerah meliputi variabel pemahaman sistem akuntansi keuangan daerah, pengelolaan keuangan daerah dan partisipasi penyusunan anggaran.

## **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah pemahaman sistem akuntansi berpengaruh positif terhadap kinerja satuan kerja perangkat daerah?
2. Apakah pengelolaan keuangan berpengaruh positif terhadap kinerja satuan kerja perangkat daerah?
3. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja satuan kerja perangkat daerah?

## **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Menguji apakah pemahaman sistem akuntansi berpengaruh positif terhadap kinerja satuan kerja perangkat daerah.

2. Menguji apakah pengelolaan keuangan berpengaruh positif terhadap kinerja satuan kerja perangkat daerah.
3. Menguji apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja satuan kerja perangkat daerah.

#### **E. Manfaat Penelitian**

##### **1. Bagi Peneliti**

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

##### **2. Bagi Pemerintah Daerah**

Bagi pengambil kebijakan dan pengelola keuangan daerah, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai alat untuk mengoptimalkan kinerja SKPD terkait dengan pemahaman sistem akuntansi dan pengelolaan keuangan daerah dan partisipasi penyusunan anggaran.

##### **3. Bagi Pihak Lain**

Khususnya bagi kalangan akademisi, diharapkan dapat menambah dan memperluas teori pada pemahaman sistem akuntansi keuangan daerah dan partisipasi penyusunan anggaran serta pengelolaan keuangan daerah terkait kinerja SKPD.