

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang Masalah**

Kinerja instansi pemerintah daerah merupakan gambaran mengenai pencapaian tujuan dan sasaran pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi maupun strategi instansi tersebut yang mengindikasikan tingkat keberhasilan ataupun kegagalan dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah sesuai dengan program dan kebijakan yang telah ditetapkan (BPPK Depkeu, 2014).

Sebagai organisasi dalam sektor publik, tuntutan terhadap orientasi yang tinggi harus dilakukan terhadap pemerintah daerah untuk kepentingan masyarakat serta pemerintah harus senantiasa tanggap atas tuntutan dari lingkungan yang semakin tinggi dengan memberikan pelayanan yang terbaik, transparan dan berkualitas. Pemerintah daerah harus bertanggung jawab atas amanat yang diberikan kepada mereka. Hal ini berarti, kinerja setiap instansi pemerintah daerah menjadi sorotan karena mengontrol semua perencanaan pemerintah di dalam satu periode.

Menurut Mardiasmo (2009) dalam organisasi sektor publik memiliki 3 fungsi utama: (1) Pelayanan publik dilakukan secara vital bagi kepentingan umum. (2) Dapat mendefinisikan prinsip operasional masyarakat. (3) Menyediakan dan melakukan pelayanan publik yang diperlukan karena tidak ada sektor swasta atau nirlaba yang ingin menanganinya. Sebagai organisasi sektor publik, pemerintah

daerah dituntut untuk memiliki kinerja yang mengutamakan kepentingan masyarakat terhadap pertanggung jawaban penyelenggaraan pemerintah yang transparan dan berkualitas.

Pertanggung jawaban sangat penting dilakukan terhadap kinerja pemerintah yang diharapkan dapat meningkatkan dalam pelayanan terhadap masyarakat serta melakukan evaluasi kinerja tahun yang lalu untuk menjadikan dasar dalam pedoman penyusunan tahun yang selanjutnya. Fakta yang terjadi di dalam praktik di lapangan masih terdapat beberapa penyimpangan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang merupakan oknum dari pemerintah. Salah satu penyimpangan yang masih sering terjadi adalah lemahnya pengendalian yang dilakukan dalam kegiatan-kegiatan pembangunan serta masih terdapat penyelewengan dana yang digunakan untuk kegiatan diluar rencana pembangunan. Hal ini menyebabkan adanya beberapa tujuan dari instansi pemerintah yang telah direncanakan tidak tercapai.

Hal pertama adalah *Good Governance* (Jayanti 2015) mempunyai pengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. *Good Governance* memiliki arti sebagai salah satu proses dalam pengelolaan bidang kehidupan politik, kehidupan sosial dan kehidupan ekonomi di suatu daerah atau Negara. Dalam *good governance* juga melibatkan pihak-pihak yang mempunyai kepentingan (stakeholders) untuk mempergunakan sumber daya manusia, alam serta keuangan. Dalam penggunaan sumber daya yang ada harus sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan. Terciptanya *good governance* dapat dijadikan syarat utama dalam mewujudkan aspirasi masyarakat dalam pencapaian cita-cita dan tujuan bangsa dan Negara. Untuk

mencapai tujuan tersebut, sangat diperlukan penerapan dan pengembangan dalam hal tanggung jawab yang harus nyata serta jelas dan tepat. Hal ini akan menyebabkan dalam penyelenggaraan pemerintah akan berlangsung dengan baik serta mempunyai daya guna yang tinggi, bertanggung jawab, mewujudkan tujuan instansi (berhasil) serta terhindar dari KKN.

Jika dalam penyelenggaraan pemerintah dilaksanakan berdasarkan pedoman dan prinsip-prinsip pengelolaan yang benar maka akan berdampak pada sumber daya yang terdapat dalam pengelolaan pemerintah, sehingga akan benar-benar mencapai tujuan untuk memakmurkan dan membuat sejahtera masyarakat. Hal ini tentu akan memberikan dampak yang baik terhadap peningkatan kinerja pemerintah yang berarti berjalan sesuai dengan tujuan instansi yang telah dicita-citakan (LAN dan BPKP, 2000).

Hal kedua adalah pengelolaan keuangan daerah (Jayanti, 2015) mempunyai pengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Pengelolaan keuangan yang baik dilandasi pada PP No 58 tahun 2005 yang mengatur tentang pertanggung jawaban dan pengelolaan keuangan daerah serta pedoman pengelolaan daerah yang diatur dalam Peraturan Menteri dalam Negeri (Permendagri) No 59 tahun 2007 untuk dasar dalam pengelolaan keuangan sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta kemampuan yang dimiliki.

Pengelolaan keuangan daerah yang dijelaskan dalam PP N0. 58 tahun 2005 yang menjelaskan bahwa keseluruhan kegiatan dalam pengelolaan keuangan daerah meliputi: perencanaan, penata usahaan, pelaksanaan, pengawasan, pelaporan serta

pertanggung jawaban dalam keuangan daerah. Warsino (2009) menjelaskan bahwa hal yang komprehensif dengan meningkatnya kinerja organisasi publik. Dimana dalam setiap organisasi sektor publik merupakan pengguna dalam anggaran dengan tingkat kerja yang bermacam-macam sesuai dengan kemampuan yang dimiliki serta tanggung jawabnya.

Dalam mengelola dana publik secara efisien, efektif, transparan dan harus dapat dipertanggung jawabkan. Tujuan pemerintah akan tercapai apabila rencana yang telah disusun sebelumnya dilakukan dengan baik. Kinerja pemerintah yang baik akan terlihat dari tingkat pencapaian tujuan yang telah direncanakan.

Hal ketiga adalah sistem akuntansi keuangan daerah (Jayanti, 2015) mempunyai pengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Dimana Sistem Akuntansi keuangan daerah merupakan proses pengukuran, pencatatan dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) dari organisasi pemerintah daerah baik kabupaten, kota ataupun provinsi. Pelaporan keuangan tersebut dapat dijadikan sebagai informasi dalam pengambilan keputusan ekonomi yang diperlukan oleh pihak eksternal organisasi pemerintah daerah.

Agar terhindar dari penyelewengan maupun penyimpangan sangat penting melakukan sistem akuntansi keuangan daerah yang efektif dan efisien. Untuk menghindari penyelewengan dan penyimpangan tersebut setiap pemakai dan pengguna harus dapat mengetahui sebaik mungkin pencatatan di dalam sistem akuntansi keuangan daerah dimana di dalam tahap pencatatan akan menggambarkan siklus pencatatan akuntansi. Data laporan akuntansi akan dikaitkan dengan data non

finansial untuk menilai sejauh mana pemerintah memanfaatkan sumber daya yang ada secara ekonomis. Serta organisasi pemerintah tersebut dapat memberikan pelayanan yang maksimal untuk masyarakat agar dapat dinilai apakah program yang telah direncanakan dapat tercapai.

UU No. 17 tahun 2003 mengatur, di dalam organisasi pemerintah pusat maupun organisasi pemerintah daerah berkewajiban untuk membuat laporan keuangan dan pertanggung jawaban dalam pelaksanaan APBD dan APBN untuk DPRD dan DPR. Karena itu masyarakat dapat mengawasi kinerja pemerintah melalui laporan keuangan yang telah dihasilkan (Setiyaningrum, 2012).

Hal ke empat yang dapat mempengaruhi kinerja pemerintah daerah adalah sistem pengendalian intern (Darpito, 2015). Sesuai dengan PP No. 60 tahun 2008, sistem pengendalian organisasi sangat perlu digunakan untuk mendapatkan kinerja aparat pemerintahan yang baik, sistem pengendalian ini juga dikenal sebagai sistem pengendalian intern pemerintah. PP Nomor 60 tahun 2008 menjelaskan bahwa sistem pengendalian pemerintah (SPIP) merupakan proses yang mematuhi peraturan undang-undang untuk memberikan keyakinan terhadap terwujudnya tujuan organisasi serta pengamanan dalam aset Negara dan pelaporan keuangan yang dilakukan oleh para pimpinan secara integral untuk mewujudkan kinerja yang efisien dan efektif.

Lima komponen SPIP menurut COSO yaitu: pemantauan, aktivitas pengendalian, lingkungan pengendalian, penilaian risiko dan informasi komunikasi. Dilaksanakannya sistem pengendalian berdasarkan pada penguatan terhadap sistem pengendalian yang telah dilaksanakan oleh organisasi yang berawal dari

pembentukan organisasi, kebijakan organisasi, persiapan dalam anggaran, sarana serta prasarana, penetapan anggota yang akan melaksanakan, penetapan dalam prosedur pelaksanaan dan review dalam semua tahap pembangunan.

Oleh karena sebab itu, diharapkan dengan ditetapkannya sistem pengendalian intern yang efektif akan berpengaruh terhadap peningkatan kinerja organisasi pemerintah daerah. Untuk meningkatkan kinerja, organisasi pemerintah daerah harus menetapkan pengendalian dengan baik agar penggunaan dalam dana yang telah ditetapkan digunakan dengan baik dan digunakan dengan semestinya (Putri, 2010).

Penelitian yang dilakukan oleh para peneliti lain sebelumnya yang terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pemerintah daerah, tetapi hasilnya belum konsisten. *Good governance* adalah faktor pertama yang dapat mempengaruhi kinerja pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Jayanti (2015) dan Fierda (2016) mendapatkan hasil bahwa *Good Governance* mempengaruhi kinerja pemerintah daerah secara positif dan signifikan. Sedangkan hasil penelitian berbeda didapati dari penelitian Amalia dan Azlina (2014) dan Annisa (2016) yang mendapatkan hasil *Good Governance* berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

Faktor kedua yang dapat mempengaruhi kinerja pemerintah daerah adalah pengelolaan keuangan daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Jayanti (2015) dan Rahmad (2015) mendapatkan hasil bahwa kinerja pemerintah daerah dipengaruhi positif signifikan oleh pengelolaan keuangan daerah. Sedangkan hasil dari penelitian

Annisa (2016) yang mendapatkan hasil bahwa, kinerja pemerintah daerah dipengaruhi positif tidak signifikan oleh pengelolaan keuangan daerah.

Faktor ketiga adalah sistem akuntansi keuangan daerah yang dapat mempengaruhi kinerja pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan (Jayanti, 2015) dan Rahmad (2015) mendapatkan hasil Kinerja pemerintah daerah dipengaruhi oleh sistem akuntansi keuangan daerah positif signifikan. Sedangkan hasil berbeda didapati dari penelitian yang dilakukan oleh Annisa (2016) yang mendapatkan hasil bahwa sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

Faktor keempat yang dapat mempengaruhi kinerja pemerintah daerah adalah sistem pengendalian intern. Penelitian yang telah dilakukan oleh Darpito (2015) dan Fierda (2016) mendapatkan hasil bahwa sistem pengendalian intern memiliki pengaruh positif signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Sedangkan penelitian yang dilakukan Amalia dan Azlina (2014) mendapatkan hasil sistem pengendalian intern berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

Dengan adanya penelitian sebelumnya yang menunjukkan hasil yang berbeda, maka hal tersebut memotivasi untuk dilakukan penelitian yang lebih lanjut mengenai faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi kinerja pemerintah daerah. Penelitian ini mengacu pada penelitian yang sudah dilakukan oleh Jayanti (2015). Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Jayanti (2015) adalah sebagai berikut:

- 1) Penambahan variabel yang diduga dapat mempengaruhi kinerja pemerintah daerah yaitu variabel sistem pengendalian intern. Penambahan variabel sistem pengendalian intern mengacu pada penelitian Darpito (2015)
- 2) Penelitian ini menggunakan sampel pada OPD kabupaten Banjarnegara yang akan dilakukan pada tahun 2018, sedangkan Jayanti (2015) melakukan penelitian pada pemerintah kota Dumai.

## **2. Rumusan Masalah**

Kinerja pemerintah daerah berfungsi untuk pelaksanaan tanggung jawab atas pelaksanaan fungsi-fungsi yaitu fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Kinerja pemerintah daerah dalam penelitian ini dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu *Good Governance* (Jayanti, 2015; Fierda, 2016; Amalia dan Azlina, 2014; dan Annisa, 2016), Pengelolaan keuangan daerah (Jayanti, 2015; Rahmad, 2015; dan Annisa, 2016), Sistem akuntansi keuangan daerah (Jayanti, 2015; Rahmad 2015; dan Annisa, 2016), dan Sistem pengendalian intern (Darpito, 2015; Fierda, 2016; dan Amalia dan Azlina, 2014)

Dalam penelitian yang telah dilakukan sebelumnya terdapat perbedaan mengenai hubungan antara *Good Governance*, Pengelolaan Keuangan Daerah, sistem akuntansi keuangan daerah dan sistem pengendalian intern terhadap kinerja pemerintah daerah. Berdasarkan latar belakang dan uraian yang ada di dalamnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh *good governance* terhadap kinerja pemerintah daerah?
2. Bagaimana pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah?
3. Bagaimana pengaruh sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah?
4. Bagaimana pengaruh sistem pengendalian intern terhadap kinerja pemerintah daerah?

### **3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka dilakukan penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh *good governance* terhadap kinerja pemerintah daerah.
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah.
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah.
4. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh sistem pengendalian intern terhadap kinerja pemerintah daerah.

### **4. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1. Bagi instansi pemerintah terkait, penelitian ini diharapkan sebagai sumber informasi dan bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan, mengenai pengembangan *good governance*, pengelolaan keuangan daerah, sistem akuntansi keuangan daerah dan sistem pengendalian intern untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah.
2. Bagi akademisi penelitian diharapkan dapat memperluas pengetahuan dan referensi dalam melakukan penelitian lanjutan tentang pengaruh *good governance*, pengelolaan keuangan daerah, sistem akuntansi keuangan daerah dan sistem pengendalian intern terhadap kinerja pemerintah daerah.