

# **BABI**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Otonomi daerah merupakan bagian dari demokrasi dalam menciptakan sebuah sistem akuntansi di daerah. Hal tersebut 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).

Peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah menunjukkan reformasi pengelolaan keuangan negara. Paket peraturan perundang-undangan tersebut diantaranya adalah: Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang

Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman-Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, berbagai peraturan serta perundang-undangan tersebut diatas diharapkan dapat dijadikan landasan yang kokoh bagi pengelola keuangan Negara dalam rangka menjadikan *good governance* dan *clean government*.

Perkembangan dunia bisnis semakin berkembang pesat di lihat dari teknologi yang semakin canggih, ilmu pengetahuan yang berkembang sangat pesat serta persaingan bisnis yang semakin kuat. Pertumbuhan dan persaingan dunia bisnis dewasa ini mengharuskan perusahaan untuk memandang jauh ke depan guna mengantisipasi berbagai kemungkinan yang dapat mempengaruhi perkembangan perusahaannya (Viyanti dan Se Tin, 2010).

Suatu kegiatan yang bergerak di bidang usaha mempunyai tujuan yang harus dicapai. Tujuan utama dari perusahaan adalah memperoleh laba seoptimal mungkin serta mempertahankan kelangsungan hidup perusahaan tersebut, dalam usaha mempertahankan kelangsungan hidup perusahaan serta memperoleh laba usaha, perusahaan harus mengatur modalnya dengan baik.

Sebagaimana dikatakan oleh Viyanti dan Se Tin (2010) yaitu tujuan perusahaan dalam suatu kondisi perekonomian yang kompetitif adalah untuk memperoleh keuntungan maksimal dengan pertumbuhan perusahaan dalam jangka panjang dan juga untuk menjaga kelangsungan hidup perusahaan itu sendiri. Dalam hal ini akan di bahas mengenai perkembangan perusahaan di wilayah daerah.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah perusahaan yang didirikan dan dimiliki oleh pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah daerah membentuk dan mengelola BUMD ditegaskan dalam peraturan pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom.

Praptapa dan Rokhayati (2012) menyatakan bahwa otonomi daerah yang berlaku di Indonesia mendorong pemerintahan daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, yang salah satunya adalah melalui perusahaan daerah. Perusahaan daerah dapat dimiliki oleh pemerintah daerah provinsi seperti Bank Daerah, BPR (Bank Perkreditan Rakyat) atau BKK (Badan Kredit Kecamatan), dan Rumah Sakit. Perusahaan Daerah dapat pula dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten atau kota seperti Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), BPR/BKK, dan Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD).

Daerah dituntut untuk dikelola secara professional namun dimungkinkan adanya intervensi yang dapat mempengaruhi kinerja perusahaan. Intervensi tidak selamanya berakibat negatif, namun dapat pula berakibat positif. Keberadaan intervensi pengendalian di perusahaan daerah ini menjadi penting untuk diteliti

karena akan mempengaruhi kinerja perusahaan, dimana kinerja perusahaan merupakan tuntutan pemerintah daerah kepada perusahaan daerah. Keberhasilan suatu perusahaan daerah juga dilihat dari kinerjanya (Praptapa dan Rokhayati, 2012).

Seperti diungkapkan Anthony & Govindarajan (1995) dalam Peni Sawitri (2011), sistem pengendalian organisasi yang juga biasa disebut sebagai sistem pengendalian *administrative* atau birokratis, didesain untuk meng-arahkan atau mengatur aktivitas anggota organisasi agar sesuai dengan yang dikehendaki oleh pimpinan organisasi. Akan tetapi keefektifan suatu sistem pengendalian ditentukan antara lain oleh seberapa jauh sistem tersebut sesuai dengan karakteristik organisasi. Pendekatan kontinjensi ini mengatakan bahwa sistem pengendalian akan lebih bisa menunjang pencapaian tujuan organisasi apabila desainnya sesuai dengan kondisi lingkungan organisasi (Hopwood, 1976; Pondeville, 2000 dalam Peni Sawitri, 2011).

Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam suatu perusahaan, para karyawan yang merupakan sumber daya manusia adalah *intangible asset* yang paling penting. Bagaimana tidak, manusia merupakan perencana sekaligus pelaku aktivitas yang kinerjanya akan menentukan keberhasilan ataupun kegagalan perusahaan (Merchant dan Stede, 2003; Efrin dan Soeherman, 2010 dalam Meiliawati, 2012) tentunya tidak terlepas dari pemimpin perusahaan.

Pimpinan perusahaan daerah dipilih oleh pemerintah daerah dan beberapa keputusan strategis harus mendapatkan persetujuan dari pemerintah daerah. Dengan demikian, sangat dimungkinkan terdapatnya intervensi dari pemerintah

daerah selaku pemilik perusahaan dalam operasional perusahaan. Intervensi dari pemilik perusahaan merupakan suatu hal yang wajar karena pemilik mempunyai hak dalam pengendalian perusahaan atau yang dikenal sebagai *ownership control right* (Zuoping, 2011 dalam Praptapa dan Rokhayati, 2012).

Praptapa dan Rokhayati (2012), mengatakan bahwa perusahaan daerah dituntut untuk dikelola secara professional namun dimungkinkan adanya intervensi yang dapat mempengaruhi kinerja perusahaan. Intervensi tidak selamanya berakibat negatif, namun dapat pula berakibat positif. Keberadaan intervensi pengendalian di perusahaan daerah ini menjadi penting untuk diteliti karena akan mempengaruhi kinerja perusahaan, dimana kinerja perusahaan merupakan tuntutan pemerintah daerah kepada perusahaan daerah. Keberhasilan suatu perusahaan daerah juga dilihat dari kinerjanya.

Penelitian ini dilakukan di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Wonogiri sebagai salah satu bagian dari penelitian tentang keefektivan sistem pengendalian manajemen di PDAM dalam cakupan yang lebih luas, yaitu cakupan provinsi ataupun nasional. Disamping itu, penelitian ini juga merupakan bagian dari penelitian tentang keefektivan sistem pengendalian manajemen di perusahaan-perusahaan daerah dalam cakupan yang lebih luas pula.

Beberapa alasan mengapa penelitian ini dilakukan di PDAM Kabupaten Wonogiri, alasan pertama adalah PDAM Kabupaten Wonogiri dikelola secara professional dan menerapkan Sistem Pengendalian Manajemen, sehingga penelitian tentang keefektivan sistem pengendalian manajemen ini dilakukan pada perusahaan yang menerapkan sistem pengendalian manajemen. Kedua, yakni

terdapat ukuran kinerja yang sama bagi PDAM yang ada di seluruh Indonesia, sehingga penelitian ini dapat diperbandingkan dengan penelitian sejenis di kabupaten lain di Indonesia. ketiga, penelitian yang mengkaitkan sistem pengendalian manajemen dengan kinerja saat terdapatnya intervensi pengendalian masih jarang dilakukan sehingga penelitian ini dapat menutup kesenjangan tersebut (Praptapa dan Rokhayati, 2012).

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik pada melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul:

**“Pengaruh Intervensi Pengendalian dalam Sistem Pengendalian Manajemen dan Kaitannya dengan Kinerja Perusahaan (Studi Pada PDAM Kabupaten Wonogiri)”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah pengaruh pengendalian hasil, pengendalian tindakan, pengendalian personel dan pengendalian budaya terhadap kinerja perusahaan?
2. Apakah *control intervention* memoderasi hubungan antara sistem pengendalian manajemen dengan kinerja perusahaan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan masalah yang dihadapi, maka tujuan dari penelitian adalah untuk memberikan bukti empiris yang dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Untuk menguji pengaruh pengendalian hasil, pengendalian tindakan, pengendalian personel dan pengendalian budaya terhadap kinerja perusahaan.
2. Untuk menguji apakah *control intervention* memoderasi hubungan antara sistem pengendalian manajemen dengan kinerja perusahaan.

#### **D. Manfaat penelitian**

Hasil dari penelitian yang dilakukan diharapkan akan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah kabupaten Wonogiri, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam upaya menciptakan kemandirian daerah dan peningkatan mutu Badan Usaha Milik Daerah.
2. Bagi DPRD yang merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan kedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan fungsi legislatif DPRD dalam pengawasan Badan Usaha Milik Daerah.
3. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan tentang pemahaman pengaruh intervensi pengendalian dari pemerintah daerah terhadap sistem pengendalian manajemen sebuah Badan Usaha Milik Daerah.

## **E. Sistematika Penyusunan Skripsi**

Untuk memperoleh gambaran singkat dalam memudahkan pemahaman atas skripsi ini, perlu dijelaskan sistematika penulisan. Berikut ini penulis akan menguraikan secara garis besar penyusunan skripsi dalam perumusannya dituangkan dalam lima bab dengan tahap-tahap sebagai berikut :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini memuat uraian mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian.

### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menguraikan teori-teori yang menjadi dasar analisis penelitian, meliputi: Sistem Pengendalian Manajemen (pengendalian hasil, pengendalian tindakan, pengendalian personel dan pengendalian budaya), intervensi pengendalian dan kinerja perusahaan, hasil penelitian terdahulu dan hipotesis penelitian, serta kerangka pemikiran.

### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini akan menjelaskan tentang Jenis Penelitian, Populasi dan Sampel, Data dan Sumber Data, Metode Pengumpulan Data, Definisi Operasional Variabel dan Pengukurannya dan Metode Analisis Data.

**BAB IV : ANALISIS HASIL PENELITIAN**

Bab ini berisi tentang analisa terhadap pengujian hipotesis maupun pengujian asumsi klasik dan pembahasan secara teoritik baik secara kuantitatif dan statistik.

**BAB V : PENUTUP**

Bab ini berisi tentang simpulan dari hasil penelitian yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya, keterbatasan dan saran-saran yang dapat dijadikan masukan dari berbagai pihak yang berkepentingan.