

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara yang menganut sistem *good governance* dimana dalam sistem ini Negara Indonesia mengacu pada pertumbuhan pembangunan, ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan Negara. Terselenggaranya *Good Governance* merupakan prasyarat bagi setiap Pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara, sehingga diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat dan jelas agar penyelenggaraan Pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggungjawab, serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Dalam penyelenggara negara tak lepas dari masalah akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan Keuangan Negara, karena aspek keuangan negara menduduki posisi strategis dalam proses pembangunan bangsa, baik dari segi sifat, jumlah maupun pengaruhnya terhadap kemajuan, ketahanan, dan kestabilan perekonomian bangsa.

Sejalan dengan itu maka pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta pelaksanaan otonomi daerah yang diamanahkan di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, memberi penegasan bahwa Otonomi Daerah harus dilaksanakan

secara nyata dan bertanggungjawab. Untuk itu setiap Pemerintah Kabupaten wajib menyusun Laporan Keuangan Daerah sebagai bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah di susun oleh pemerintah setempat.

Pengaturan lebih lanjut atas pengelolaan keuangan Daerah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yang telah direvisi menjadi Peraturan Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 dan diperbaharui kembali menjadi Peraturan Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang mengatur secara detail atas pelaksanaan sistem dan mekanisme keuangan daerah. Pada Intinya semua transisi peraturan tersebut menginginkan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Informasi yang dibutuhkan oleh publik adalah informasi mengenai pengelolaan dana atau keuangan daerah, sistem kinerja pemerintah dan pelayanan publik. Informasi mengenai pengelolaan dana atau keuangan tersebut dapat dilihat dari hasil laporan keuangan pemerintah daerah. Bagi instansi pemerintah laporan keuangan menggambarkan pertanggungjawaban instansi atas pelaksanaan anggaran dan pengelolaan sumber daya. Pendapatan yang di dapat dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan dan pendapatan lain lain yang sah merupakan jenis jenis pendapatan asli daerah (PAD).

Menurut Mardiasmo (2006) Pada dasarnya pembuatan laporan keuangan adalah suatu bentuk kebutuhan transparansi yang merupakan syarat pendukung adanya suatu akuntabilitas yang berupa keterbukaan pemerintah atas aktivitas pengelolaan sumber daya publik demi kesejahteraan masyarakat. Pemerintah

melakukan pertanggungjawaban atas laporan keuangan karena pemerintah dikenal sebagai pelaku ekonomi yang besar dalam mengelola keuangan demi pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian laporan keuangan digunakan oleh pemerintah untuk memenuhi ekspektasi masyarakat untuk mengungkapkan posisi keuangan dan kinerjanya dalam memberikan jasa pada publik. Selain sistem akuntabilitas atau pertanggung jawaban pemerintah juga mengharuskan adanya transparansi atau keterbukaan pada masyarakat demi mewujudkan misi pemerintah Indonesia yaitu terciptanya pemerintah yang bersih dan bebas dari korupsi.

Dengan adanya laporan keuangan yang disusun secara efektif, efisien dan ekonomis akan menghasilkan laporan keuangan yang akuntabel yang mampu mengukur kinerja pemerintah dan dapat memanfaatkan sumber daya yang ada guna pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Jika laporan keuangan tersebut tidak disusun secara efisien dan kurangnya pemanfaatan sumber daya maka akan menimbulkan pandangan negative bagi masyarakat kepada pemerintah, karena pemerintah dapat dianggap tidak mampu melakukan kewajibannya dan menganggap kinerja pemerintah semakin buruk. Untuk itu penyajian laporan keuangan yang akuntabel dan transparan akan dapat menghasilkan informasi yang efisien bagi masyarakat.

Pada dasarnya pemerintah daerah telah berupaya untuk menyusun laporan keuangan dengan menggunakan sistem yang sesuai dengan standar akuntansi pemerintah (SAP), dengan adanya standar akuntansi pemerintah (SAP) maka laporan keuangan pemerintah pusat/daerah akan lebih berkualitas (dapat dipahami, relevan, andal dan dapat diperbandingkan). Laporan keuangan pemerintah daerah yang telah di audit oleh BPK (Badan Pengawas Keuangan)

guna memberikan opini dalam rangka meningkatkan kredibilitas laporan, sebelum disampaikan kepada para *stakeholder* antara lain: pemerintah, DPR/DPRD, investor, kreditor dan masyarakat.

Akan tetapi pemerintah kurang efisien terhadap transparansi kepada masyarakat melainkan laporan keuangan tersebut hanya di publikasikan dalam lingkungan pemerintah saja, padahal masyarakat berperan penting terhadap keterbukaan laporan kinerja pemerintah selain itu Otonomi daerah masih dipahami secara sempit sehingga hanya pemerintah daerah yang aktif, sedangkan peran serta masyarakat luas belum terkena dampaknya.

Tuntutan dari masyarakat itu sendiri mengharuskan laporan keuangan daerah harus akuntabel dan transparan oleh publik agar tidak menimbulkan masalah sosial seperti fraud, korupsi, kolusi dan nepotisme yang sulit di berantas. Dengan adanya sistem transparansi pemerintah wajib mempublikasikan sistem kinerja pemerintah daerah seperti rencana strategi, rencana pembangunan jangka pendek, rencana pembangunan jangka panjang, serta masyarakat dapat mengetahui seberapa besar anggaran yang diterima dan di keluarkan oleh pemerintah dalam upaya pelayanan masyarakat.

Mustofa (2012) menyatakan bahwa terwujudnya transparansi dan akuntabilitas merupakan tujuan utama dari reformasi sektor publik. Secara umum akuntabilitas di artikan sebagai sebuah bentuk pertanggungjawaban untuk mempertanggungjawabkan sebuah keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan organisasi dalam mencapai sasaran yang telah diterapkan untuk periode sebelumnya yang dilakukan secara periodik. Sedangkan transparansi dapat di artikan sebagai keterbukaan atas segala sesuatu mengenai kinerja pemerintah daerah baik dari segi penganggaran, keuangan, pelaksanaan dan

pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam upaya memanfaatkan sumber daya asli daerah guna mensejahterahkan rakyatnya.

Untuk mewujudkan prinsip transparansi maka pemerintah daerah harus memiliki aksesibilitas yang memadai guna memudahkan para *stakeholder* untuk mendapatkan informasi mengenai kinerja pemerintah daerah. Aksesibilitas pemerintah daerah dapat berupa surat kabar, Koran, internet, siaran televisi, pamflet atau dengan cara lainya sesuai dengan media yang dimiliki oleh pemerintah daerah setempat. Dengan adanya aksesibilitas laporan pemerintah daerah diharapkan mampu meningkatkan kualitas penyajian laporan keuangan sehingga dapat dipertanggungjawabkan oleh publik.

Aksesibilitas dapat diartikan sebagai sarana pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada publik secara terbuka dan jujur berupa laporan keuangan yang dapat di akses dengan mudah oleh berbagai pihak yang berkepentingan (Mustofa, 2012).

Pengelolaan keuangan pemerintah daerah harus dilakukan berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good government*) yaitu pengelolaan keuangan yang dilakukan secara transparan dan akuntabel. Hal tersebut dapat terwujud jika entitas pemerintah daerah dapat menciptakan, mengoperasikan serta memelihara system pengendalian yang memadai (Aidil, 2010).

Untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dilaksanakan dengan berpedoman pada SPIP sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini. SPIP bertujuan untuk memberikan keyakinan yang

memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan asset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. (PP Nomor 60 Tahun 2008 pasal 2).

Dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, pasal 58 menyebutkan bahwa Dalam meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan Sistem Pengendalian intern di lingkungan Pemerintahan secara menyeluruh.

Kegagalan pemerintah dalam mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan dapat diakibatkan oleh beberapa hal antara lain penyimpangan kebijakan dan penyimpangan yang diakibatkan oleh kecurangan (fraud). Penyimpangan kebijakan dilakukan oleh berbagai pihak seperti manajemen ,kepala pimpinan maupun staf atau pegawai di pemerintah guna untuk mencapai tujuan tertentu, dengan cara membuat kebijakan yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku, guna mendapatkan keuntungan dengan cara melakukan tindakan-tindakan kriminal seperti korupsi, kolusi, penipuan, dan lain sebagainya. Oleh Karena itu sistem pengendalian intern pada pemerintah sangat diperlukan guna mendapatkan pengelolaan keuangan daerah yang efektif dan efisien.

Sistem pengendalian intern menurut Peraturan Pemerintah No.60 Tahun 2008 yang mengatur tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) adalah proses yang integral pada kegiatan dan tindakan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sistem

pengendalian internal yang baik dalam suatu pemerintahan akan mampu menciptakan keseluruhan proses kegiatan yang baik pula, sehingga akan memberikan keyakinan yang memadai bagi terciptanya pengamanan asset Negara dan keandalan laporan keuangan daerah pemerintah, dalam hal tersebut akan memberikan dampak positif bagi pengelolaan keuangan.

Untuk mencapai tujuan SPIP keandalan laporan keuangan, pengamanan asset dan ditaatinya peraturan perundangan-undangan yang berlaku, Pemerintah telah mengeluarkan perangkat-perangkat: Standar Akuntansi Pemerintah, PP Nomor 58 Tahun 2005 serta Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 yang sudah diperbaharui dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 dan untuk pengelolaan barang milik negara/daerah adalah PP Nomor 6 Tahun 2006 dan untuk Pemerintah Daerah, Kementrian Dalam Negeri telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 sebagai pedoman teknis pengelolaan keuangan daerah.

Dalam penjelasan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa: Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara Menteri/Pimpinan Lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD dari segi manfaat/hasil (outcome). Sedangkan Pimpinan unit organisasi kementrian negara/lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN, demikian pula Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (Output).

Penelitian ini merupakan pengembangan dari beberapa penelitian yang dilakukan oleh Mulyana (2006), Mustofa (2012), Sande (2008), Aliyah dan Nahar (2012), yang meneliti tentang pengaruh penyajian neraca dan aksesibilitas laporan keuangan terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Mulyana (2006) mengindikasikan bahwa penyajian neraca dan aksesibilitas laporan keuangan berpengaruh terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Selain itu juga terdapat penelitian yang dilakukan Mustofa (2012) yang meneliti tentang pengaruh penyajian laporan keuangan daerah dan aksesibilitas laporan keuangan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Pematang Jaya, hasil dari penelitian ini terbukti bahwa penyajian laporan keuangan dan aksesibilitas laporan keuangan berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Sande (2008) meneliti tentang Pengaruh penyajian laporan keuangan dan aksesibilitas laporan keuangan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Dari hasil penelitian ini mendukung dan konsisten dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Mustofa (2012) yang menyatakan bahwa penyajian laporan keuangan dan aksesibilitas laporan keuangan berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Aliyah dan Nahar (2012) yang meneliti tentang pengaruh penyajian laporan keuangan daerah dan aksesibilitas laporan keuangan daerah terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah kabupaten jepara. Hasil penelitian ini juga konsisten dengan penelitian sebelumnya yang mengindikasikan bahwa penyajian laporan keuangan dan aksesibilitas laporan

keuangan berpengaruh terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Mulyana (2006), Mustofa (2012), Sande (2008), serta Aliyah dan Nahar (2012) adalah penambahan variabel independen yaitu Sistem pengendalian intern pemerintah, variabel ini di adopsi dari penelitian yang dilakukan oleh Zalni (2013) yang meneliti tentang pengaruh komitmen Karyawan dan Penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah dan penelitian yang dilakukan Sari (2012) yang meneliti tentang pengaruh sistem pengendalian intern terhadap transparansi laporan keuangan, alasan peneliti menambah variabel sistem pengendalian intern karena Pengelolaan keuangan pemerintah daerah harus dilakukan berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good government*) yaitu pengelolaan keuangan yang dilakukan secara transparan dan akuntabel. Hal tersebut dapat terwujud jika entitas pemerintah daerah dapat menciptakan, mengoperasikan serta memelihara sistem pengendalian yang memadai (Aidil, 2010).

Adapun perbedaan penelitian ini juga terdapat pada variabel dependen, pada penelitian yang dilakukan oleh Mulyana (2006), Mustofa (2012), serta Aliyah dan Nahar (2012) pada variabel dependen yaitu transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan dijadikan satu variabel sedangkan dalam penelitian ini transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dijadikan dua variabel dengan alasan bahwa transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah memiliki makna yang berbeda, transparansi dapat di artikan sebagai keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijaksanaan-kebijaksanaan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh

DPRD dan masyarakat (Mardiasmo, 2002: 18). Sedangkan akuntabilitas adalah pemberian informasi dan *disclosure* atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut. Pemerintah baik pusat maupun daerah, harus bisa menjadi subjek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik (Mardiasmo, 2002: 20).

Selain itu peneliti-peneliti sebelumnya memilih objek pada pihak eksternal pemerintah yaitu DPRD dan masyarakat sebagai pengguna laporan keuangan kecuali penelitian yang dilakukan oleh Sande (2008) objek penelitian yang digunakan adalah pihak internal pemerintah yaitu satuan kerja perangkat daerah (SKPD) sebagai pengelola keuangan daerah, pengambilan sampel dengan metode *purposive sampling* yaitu kepala SKPD dan kepala bagian keuangan. Sedangkan dalam penelitian ini mengambil objek di internal pemerintah yaitu satuan kerja perangkat daerah (SKPD) kabupaten Lamongan, pengambilan sampel ditentukan dengan metode *purposive sampling* yaitu kepala SKPD, PPK-SKPD, bendahara pengeluaran dan staf akuntansi. Alasan peneliti mengambil populasi di pihak internal pemerintah daerah adalah karena pemerintah daerah sebagai pengelola keuangan yang bertanggungjawab mengelola sumber daya ekonomi daerah demi kepentingan daerah dan kesejahteraan rakyat.

Adanya tuntutan yang semakin besar terhadap pelaksanaan akuntabilitas publik menimbulkan implikasi bagi manajemen sektor publik untuk memberikan informasi kepada publik, salah satunya adalah informasi akuntansi berupa laporan keuangan (Mardiasmo, 2002: 159). Hal ini menandakan bahwa informasi yang dibutuhkan publik adalah informasi mengenai laporan keuangan pemerintah yang disajikan secara handal, relevan, dapat dibandingkan guna untuk pengambilan keputusan.

Namun upaya menyajikan laporan keuangan serta pengelolaan keuangan daerah nampaknya belum dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah daerah maupun di jajaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini bisa dilihat dari opini BPK terhadap kinerja pemerintah daerah khususnya di kabupaten Lamongan yang terdapat di provinsi Jawa Timur dimana laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) masih mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Banyaknya tindak kecurangan serta praktik korupsi yang terjadi di pemerintahan daerah yang tidak diketahui oleh publik, menuntut adanya peningkatan pengawasan dan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintah daerah agar dilakukan secara menyeluruh dan secara integral.

Menurut Jones *et al*, (1985) dalam Mustofa, (2012) ketidakmampuan laporan keuangan dalam melaksanakan akuntabilitas, tidak saja disebabkan karena laporan tahunan yang tidak memuat semua informasi relevan yang dibutuhkan para pengguna, akan tetapi juga karena laporan keuangan tersebut tidak dapat secara langsung tersedia dan aksesibel pada para pengguna eksternal. Kurangnya pengawasan serta ketidak mampuan penyusunan laporan keuangan yang disajikan secara akuntabel dan transparan menandakan bahwa sistem pengendalian intern pemerintah masih sangat lemah. Dari beberapa pernyataan tersebut peneliti ingin menguji kembali pengaruh penyajian dan aksesibilitas laporan keuangan serta sistem pengendalian intern pemerintah terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

1.1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah penyajian laporan keuangan berpengaruh terhadap transparansi?

2. Apakah aksesibilitas laporan keuangan berpengaruh terhadap transparansi?
3. Apakah system pengendalian intern pemerintah (SPIP) berpengaruh terhadap transparansi?
4. Apakah penyajian laporan keuangan berpengaruh dengan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah?
5. Apakah aksesibilitas laporan keuangan berpengaruh dengan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah?
6. Apakah sistem pengendalian intrn pemerintah berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah?

1.1.3 Tujuan penelitian

1. Untuk mengetahui serta mengevaluasi pengaruh penyajian laporan keuangan terhadap transparansi di satuan kerja perangkat daerah (SKPD) sebagai pihak internal pemerintah yang berfungsi sebagai pengelola keuangan.
2. Untuk mengetahui serta mengevaluasi pengaruh aksesibilitas laporan keuangan terhadap transparansi di satuan kerja perangkat daerah (SKPD) sebagai pihak internal pemerintah yang berfungsi sebagai pengelola keuangan.
3. Untuk mengetahui serta mengevaluasi pengaruh system pengendalian intern pemerintah (SPIP) terhadap transparansi di satuan kerja perangkat daerah (SKPD) sebagai pihak internal pemerintah yang berfungsi sebagai pengelolaan keuangan.

4. Untuk mengetahui serta mengevaluasi pengaruh penyajian laporan keuangan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di satuan kerja perangkat daerah (SKPD) sebagai pihak internal pemerintah yang berfungsi sebagai pengelola keuangan.
5. Untuk mengetahui serta mengevaluasi pengaruh aksesibilitas laporan keuangan terhadap akuntabilitas laporan keuangan di satuan kerja perangkat daerah (SKPD) sebagai pihak internal pemerintah yang berfungsi sebagai pengelola keuangan.
6. Untuk mengetahui serta mengevaluasi pengaruh sistem pengendalian intern pemerintah terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di satuan kerja perangkat daerah (SKPD) sebagai pihak internal pemerintah yang berfungsi sebagai pengelola keuangan.

1.1.4 Manfaat Penelitian

2. Bagi pemerintah daerah

Hasil dari penelitian diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah agar mampu mengelola keuangan daerah secara transparan dan akuntabel.

3. Bagi peneliti

Manfaat dari penelitian ini di harapkan dapat memberikan ilmu pengetahuan, wawasan serta pengetahuan tentang pengelolaan keuangan daerah.

4. Bagi pihak lain

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah informasi bagi peneliti selanjutnya yang ingin mengembangkan penelitian ini.