

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Seiring adanya perkembangan sektor publik di Indonesia pemerintah harus lebih meningkatkan pengelolaan keuangan daerah. Pengetahuan masyarakat mengenai akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah akan menyebabkan suatu masalah bagi pemerintah untuk lebih meningkatkan pengelolaan keuangan daerah supaya lebih transparan dalam membuat suatu laporan keuangan daerah. Adanya perubahan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah diwajibkan untuk lebih teliti dalam membuat laporan keuangan, agar tidak menimbulkan suatu pertanyaan yang menyebabkan masyarakat kurang percaya terhadap laporan keuangan yang telah dibuat.

Laporan keuangan yang disusun pemerintah merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah berkenaan dengan pengelolaan keuangan daerah kepada publik secara transparan dan akuntabel serta dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan. Berdasarkan PP no 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah pemerintah daerah menyajikan laporan keuangan pemerintah daerah dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Masyarakat sebagai pihak yang memberi kepercayaan kepada pemerintah untuk mengelola keuangan publik berhak untuk mendapatkan informasi keuangan pemerintah untuk melakukan evaluasi terhadap pemerintah (Mardiasmo, 2002). Prinsip transparansi akan terwujud jika pemerintah daerah memiliki aksesibilitas yang memadai guna memudahkan para pemakai laporan

keuangan untuk mendapatkan informasi mengenai kinerja pemerintah daerah. Namun upaya transparansi melalui publikasi laporan keuangan belum terlaksana sepenuhnya oleh pemerintah daerah, hal ini dapat dilihat dari empat kabupaten yang berada di Madura yang tidak mempublikasikan laporan keuangannya di website masing-masing pemerintah daerah.

Laporan keuangan tersebut bentuk pertanggungjawaban atas pengelolaan sumber daya ekonomi yang dimiliki oleh suatu entitas. Laporan keuangan yang diterbitkan harus disusun berdasarkan standar akuntansi yang berlaku agar laporan keuangan tersebut dapat dibandingkan dengan laporan keuangan entitas yang lain (Nordian, dkk 2012:151). Kasus akuntansi pemerintahan di Indonesia seperti yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah 24 Tahun 2005, tujuan laporan keuangan pemerintah adalah menyajikan informasi yang berguna dalam pengambilan keputusan dan menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya dengan: a) Menyediakan informasi mengenai posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah, b) Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah, c) Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi, d) Menyediakan informasi mengenai ketaatan realisasi terhadap anggarannya, e) Menyediakan informasi mengenai cara entitas pelaporan mendanai aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan kasnya, f) Menyediakan informasi mengenai potensi pemerintah untuk membiayai penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, g) Menyediakan informasi yang berguna untuk mengevaluasi kemampuan entitas pelaporan dalam mendanai aktivitasnya.

Untuk menghasilkan laporan keuangan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 diperkenalkanlah sistem akuntansi keuangan daerah. Metode pencatatan yang digunakan dalam sistem akuntansi keuangan daerah adalah tata buku berpasangan (*double entry*) dari yang sebelumnya *single entry*. Hal ini sudah harus diterapkan oleh pemerintah daerah terhitung mulai tanggal 1 Januari 2001. Dengan demikian seharusnya juga sudah dijalankan untuk menghasilkan laporan sesuai peraturan pemerintah tersebut. Akan tetapi perubahan ke sistem akuntansi keuangan daerah tidak dapat dilakukan secara drastis. Karena sebagai sebuah sistem yang baru, penerapannya harus dimulai dengan penyusunan neraca awal sebagai langkah awal penyusunan sebuah sistem. Dimana angka-angka yang ada dalam neraca awal merupakan posisi yang akan menjadi saldo awal dan menjadi titik tolak untuk penyusunan neraca tahun-tahun berikutnya.

Penatausahaan keuangan di satuan kerja perangkat daerah merupakan sistem yang berupa *input* meliputi dokumen, transaksi yang selanjutnya diproses untuk menjadi sebuah laporan (Halim, dkk 2010:146). Tahap kegiatan pengelolaan bermula pada awal tahun anggaran segera setelah anggaran disahkan dengan perkiraan kebutuhan akan uang kas yang berbasis pada antisipasi komitmen yang dibuat atas kebutuhan rutin maupun kebutuhan pembangunan. Dalam pelaksanaannya diperlukan pemasukan dan pengeluaran anggaran perlu dicatat dan dilaporkan. Kegiatan ini disebut sebagai akuntansi atau pembukuan. Berdasarkan konsep ini maka akuntansi memiliki peranan penting dalam mengelola keuangan daerah (manajemen keuangan daerah). Pengelolaan keuangan daerah merupakan pengelolaan anggaran daerah (APBD) hal ini pada saat dilaksanakan memerlukan alat pengendali, pelaporan,

dan analisis yakni akuntansi. Perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah (anggaran) yang baik (Halim, dkk 2010:89).

Pengelolaan keuangan daerah, pemerintah juga menerbitkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah, dan aturan pelaksanaannya, khususnya PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sehingga terjadi pembaharuan di dalam manajemen keuangan daerah.

Adanya laporan keuangan sesuai dengan peraturan pemerintah maka laporan tersebut harus akuntabel. Dengan kata lain akuntabilitas suatu pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dapat dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk ini, perumusan kebijakan, bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik (Halim, dkk 2010:90).

Iklim reformasi menghendaki akuntabilitas sektor publik yang lebih transparan-format atau laporan keuangan pemerintah yang lebih informatif menjadi kebutuhan. Hal itu menyebabkan banyak pemerintah yang dimulai oleh anggota OECD mengadopsi sistem akuntansi akrual sebagai alat pelaporan aset, kinerja operasional dan harus kas pemerintah sebagai pengganti sistem

lama yang berbasis kas. Indonesia juga mengikuti kecenderungan itu dengan memulai penggunaan rezim akrual dalam akuntansi pemerintah pusat maupun daerah (Harun, 2009:53).

Selain mewujudkan laporan keuangan yang akuntabel hal ini juga menciptakan laporan keuangan dengan transparan yakni keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintah daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat (Halim, dkk 2010:91). Salah satu untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yakni penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah dengan tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. SAP diterapkan di lingkup pemerintahan, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan satuan organisasi di lingkungan pemerintah pusat/daerah, jika menurut peraturan perundang-undangan satuan organisasi di maksud wajib menyajikan laporan keuangan. Keterbatasan dari penerapan SAP akan dinyatakan secara eksplisit pada setiap standar yang diterbitkan (Halim, dkk 2010:91).

Demi terwujudnya tata keuangan yang baik (*good governance*) pemerintah terus berusaha meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara diantaranya, dengan menetapkan satu paket undang-undang di bidang keuangan negara yaitu UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan

Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Halim, dkk (2010:119). Hal tersebut juga harus menciptakan adanya sistem pengendalian intern pemerintah yakni proses pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan (PP Nomor 60 Tahun 2008).

Pemerintah daerah diwajibkan menyampaikan informasi keuangan daerah kepada pemerintah yaitu mencakup: a) APBD dan realisasi APBD provinsi, kabupaten, dan kota. b) Neraca daerah. c) Laporan arus kas. d) Catatan atas laporan keuangan daerah e) Dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan. f) Laporan keuangan perusahaan daerah, dan g) Data yang berkaitan dengan kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal daerah. Salah satu tugas dan perannya penyedia informasi keuangan, pemerintah bertugas menyelenggarakan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah guna menjawab kebutuhan informasi keuangan oleh masyarakat publik, sedangkan pemerintah daerah wajib menyampaikan data /informasi yang berkaitan dengan keuangan daerah kepada pemerintah yang disebut dengan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah (PP Nomor 56 tahun 2005).

Meskipun memiliki akses terhadap detail informasi yang tercantum di dalam laporan keuangan, pemerintah wajib memperhatikan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan untuk keperluan perencanaan, pengendalian dan pengambilan keputusan. Pemerintah dapat menentukan bentuk dan jenis informasi tambahan untuk kebutuhan sendiri di luar jenis informasi yang diatur

dalam kerangka konseptual ini maupun standar-standar akuntansi yang dinyatakan lebih lanjut (KSAP, 2008:KK-6).Pengungkapan kebijakan akuntansi dalam laporan keuangan dimaksudkan agar laporan keuangan tersebut dapat dimengerti dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari laporan keuangan. Hal tersebut sangat membantu pemakai laporan keuangan.

Menurut Donaldson dan Davis (1991) *Stewardship Theory* menggambarkan bahwa tidak ada suatu keadaan situasi para manajemen termotivasi untuk tujuan-tujuan individu melainkan lebih fokus untuk tujuan-tujuan individu serta lebih fokus untuk tujuan sasaran utama yaitu kepentingan organisasi. Asumsi filosofi mengenai teori *stewardship* dibangun berdasarkan sifat manusia yaitu dapat dipercaya, mampu bertindak dengan penuh tanggung jawab, memiliki integritas, serta dapat berlaku jujur untuk pihak lainnya. *Stewardship theory* merupakan model yang dapat diterapkan dalam organisasi sektor publik. Lebih lanjut Istilah akuntabilitas sering diartikan memiliki makna yang sama dengan *stewardship* yaitu sebagai pertanggungjawaban. Akan tetapi *stewardship* lebih mengacu pada pengelolaan atas suatu aktivitas secara ekonomis dan efisiensi tanpa dibebani kewajiban melaporkan. Akuntabilitas mengacu pada pertanggungjawaban oleh seseorang yang diberi amanah kepada pemberi tanggungjawab serta berkewajiban untuk membuat pelaporan pengungkapan secara rinci dan jelas. Implikasi teori *stewardship* terhadap penelitian ini yaitu dapat menjelaskan eksistensi pemerintah daerah sebagai suatu lembaga yang dapat dipercaya dapat menampung aspirasi masyarakat, dapat memberikan pelayanan yang baik bagi publik, mampu membuat pertanggungjawaban keuangan yang diamanahkan kepadanya, sehingga tujuan

ekonomi terpenuhi serta kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara maksimal.

Dalam hal ini terdapat beberapa bukti penelitian mengenai penyajian laporan keuangan dan aksesibilitas laporan keuangan terhadap transparansi. Aliyah dan Nahar (2012), Apriyanti dan Nursiam (2015), membuktikan bahwa penyajian laporan keuangan daerah dan aksesibilitas laporan keuangan daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap transparansi. Penelitian yang dilakukan oleh Saragih (2015) membuktikan bahwa penyajian laporan keuangan daerah dan aksesibilitas laporan keuangan daerah berpengaruh terhadap transparansi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dengan meningkatnya penyajian laporan keuangan daerah dan memberikan kemudahan akses terhadap laporan keuangan daerah bagi para pengguna akan berimplikasi terhadap peningkatan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Hasil tidak sejalan diperoleh dari penelitian yang dilakukan oleh Sari (2017), yang meneliti tentang pengaruh sistem pengendalian intern, penyajian laporan keuangan, aksesibilitas laporan keuangan dan gaya kepemimpinan terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penyajian laporan keuangan tidak berpengaruh terhadap transparansi.

Lewier dan Kurniawan (2016), Wiyana dan Sustrisna (2016), yang meneliti pengaruh penyajian laporan keuangan daerah dan aksesibilitas laporan keuangan daerah terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Hasil penelitian ini membuktikan bahwa penyajian laporan keuangan daerah dan aksesibilitas laporan keuangan daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Penelitian yang dilakukan

oleh Masyhur (2017) penyajian laporan keuangan daerah dan aksesibilitas laporan keuangan daerah berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Jadi dengan adanya penyajian laporan keuangan dan aksesibilitas laporan keuangan yang baik, dengan memenuhi karakteristik laporan keuangan dapat meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Muliya (2016), meneliti pengaruh penyajian laporan keuangan terhadap penggunaan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah menyimpulkan bahwa penyajian laporan keuangan daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap penggunaan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah. Ramadhani, dkk (2014) menyimpulkan bahwa terdapat pengaruh penyajian laporan keuangan terhadap penggunaan informasi keuangan daerah. Namun tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Rohaedi dan Sabaruddinsah (2013), menyatakan bahwa penyajian laporan keuangan daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap penggunaan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah, sedangkan aksesibilitas laporan keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap penggunaan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah.

Hehanussa (2015) meneliti pengaruh penyajian laporan keuangan daerah dan aksesibilitas laporan keuangan daerah terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah menyimpulkan bahwa aksesibilitas laporan keuangan daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap transparansi. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Sagala (2011), yang menyimpulkan bahwa aksesibilitas laporan keuangan berpengaruh positif terhadap transparansi. Hal ini menunjukkan bahwa dengan

menyajikan laporan keuangan daerah dan memberikan kemudahan akses terhadap laporan keuangan daerah bagi para pengguna ternyata akan mampu meningkatkan transparansi. Hasil tidak sejalan diperoleh dari penelitian yang dilakukan oleh Yuliani (2017), meneliti pengaruh penyajian laporan keuangan, karakteristik kualitatif, aksesibilitas dan pengendalian internal terhadap transparansi laporan keuangan pemerintah daerah menyimpulkan bahwa aksesibilitas tidak berpengaruh positif terhadap transparansi laporan keuangan pemerintah.

Sande (2013), meneliti pengaruh penyajian laporan keuangan dan aksesibilitas laporan keuangan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah menyimpulkan bahwa pengaruh aksesibilitas laporan keuangan berpengaruh signifikan positif terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Hasil ini sejalan dengan penelitian Wahyuni, dkk (2014) yang menyatakan bahwa aksesibilitas laporan keuangan berpengaruh signifikan dan positif terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Sari (2012), meneliti pengaruh pengendalian internal terhadap transparansi laporan keuangan pemerintah daerah membuktikan bahwa sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh positif terhadap transparansi. Penelitian mengenai sistem pengendalian intern pemerintah terhadap akuntabilitas dilakukan oleh Nugraha (2011), menyimpulkan bahwa sistem pengendalian intern berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian Azizah (2014) menyimpulkan bahwa sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh secara signifikan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Sedangkan penelitian mengenai sistem pengendalian intern pemerintah terhadap penggunaan sistem

informasi pengelolaan keuangan daerah dilakukan oleh Putri (2014), menyimpulkan bahwa sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh signifikan terhadap penggunaan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan latar belakang diatas peneliti ingin meneliti tentang pengaruh penyajian dan aksesibilitas laporan keuangan serta sistem pengendalian internal pemerintah terhadap transparansi, akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dan penggunaan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah.

1. 2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Apakah penyajian laporan keuangan berpengaruh terhadap transparansi?
2. Apakah penyajian laporan keuangan berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah?
3. Apakah penyajian laporan keuangan berpengaruh terhadap penggunaan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah?
4. Apakah aksesibilitas laporan keuangan berpengaruh terhadap transparansi?
5. Apakah aksesibilitas laporan keuangan berpengaruh terhadap penggunaan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah?
6. Apakah aksesibilitas laporan keuangan berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah?
7. Apakah sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh terhadap transparansi?

8. Apakah sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah?
9. Apakah sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh terhadap penggunaan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah?

1. 2 Tujuan penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh penyajian laporan keuangan terhadap transparansi serta akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dan penggunaan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh aksesibilitas laporan keuangan terhadap transparansi serta akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dan penggunaan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh sistem pengendalian intern pemerintah terhadap transparansi serta akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dan penggunaan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah