

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah mempunyai dampak langsung terhadap keberhasilan otonomi daerah dan sumbangan yang besar dalam upaya mewujudkan akuntabilitas. Sebagai salah satu wujud akuntabilitas pemerintah daerah diperlukan kewajiban tanggungjawab dalam perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan anggaran yang dijadikan pedoman dalam menentukan standar kinerja pemerintah daerah. Menurut Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa akuntabilitas atau pertanggungjawaban Pemerintah Daerah terdiri dari pertanggungjawaban ke pemerintah pusat dan pertanggungjawaban ke masyarakat melalui DPRD. Hal ini sesuai dengan akuntabilitas Pemerintah Daerah sehubungan dengan tugas Pemerintah Daerah melayani masyarakat dengan DPRD sebagai pengawas kinerja Pemerintah Daerah melalui anggaran.

Untuk itu dalam rangka akuntabilitas setiap pejabat yang menyajikan laporan keuangan diharuskan memberi pernyataan tanggungjawab atas laporan keuangan gubernur, walikota, bupati, dan Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) harus secara jelas menyatakan bahwa laporan

keuangan telah disusun berdasarkan sistem inter yang memadai dan informasi yang termuat pada laporan keuangan telah disajikan sesuai dengan standar.

Laporan keuangan merupakan laporan yang disusun secara sistematis mengenai posisi keuangan suatu entitas pada saat tertentu, dan kinerja suatu entitas pada periode tertentu. Maka untuk memenuhi syarat-syarat dalam menyajikan laporan keuangan yang berkualitas tersebut, pemerintah mengeluarkan peraturan yang dapat mengatur dan mengelola penyajian laporan keuangan. Peraturan itu yaitu Peraturan Pemerintah (PP) Nomer 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Tujuannya adalah sebagai acuan bagi penyusun standar akuntansi pemerintahan pusat dan daerah dalam melaksanakan tugasnya, penyusun laporan keuangan dalam menanggulangi masalah akuntansi yang belum diatur dalam standar, pemeriksa dalam memberikan pendapat mengenai apakah laporan keuangan disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan, dan para pengguna laporan keuangan dalam menafsirkan informasi yang disajikan pada laporan keuangan yang disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (Hartina, 2009).

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menyatakan bahwa laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Hal ini ditegaskan dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 1, tujuan umum

laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya.

Laporan keuangan pemerintah harus menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik. Hal ini sesuai dengan penjelasan dalam Standar Akuntansi Pemerintahan, yaitu:

1. Menyediakan informasi mengenai kecukupan penerimaan periode berjalan untuk membiayai seluruh pengeluaran.
2. Menyediakan informasi mengenai kesesuaian cara memperoleh sumber daya ekonomi dan alokasinya dengan anggaran yang ditetapkan dan peraturan perundang-undangan.
3. Menyediakan informasi mengenai jumlah sumber daya ekonomi yang digunakan dalam kegiatan entitas pelaporan serta hasil-hasil yang telah dicapai.
4. Menyediakan informasi mengenai bagaimana entitas pelaporan mendanai seluruh kegiatannya dan mencukupi kebutuhan kasnya.
5. Menyediakan informasi mengenai posisi keuangan dan kondisi entitas pelaporan berkaitan dengan sumber-sumber penerimaannya, baik jangka pendek maupun jangka panjang, termasuk yang berasal dari pungutan pajak dan pinjaman.

6. Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi keuangan entitas pelaporan, apakah mengalami kenaikan atau penurunan, sebagai akibat kegiatan yang dilakukan selama periode pelaporan.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan PP No.24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yang dijadikan sebagai pedoman dalam penyusunan laporan keuangan pemerintahan, dimana sistem akuntansinya menggunakan basis modifikasian kas menuju akrual yang mengharuskan penyajian akun asset, kewajiban dan ekuitas dengan menggunakan basis akrual, sedangkan untuk akun pendapatan, belanja dan pembiayaan menggunakan basis kas.

Peraturan ini bersifat sementara, sehingga harus disempurnakan dengan peraturan baru. Sebagai pengganti peraturan tersebut, telah dikeluarkan PP Nomer 71 Tahun 2010. Peraturan ini sering disebut dengan SAP 2010. Berdasarkan peraturan tersebut, pemerintahan pusat maupun daerah diharuskan menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual penuh untuk semua akun.

Dalam pengelolaan keuangan daerah harus mengacu kepada peraturan Pemerintah agar meningkatkan akuntabilitas laporan keuangan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pertanggung jawaban, serta pengawasan yang benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggung jawabkan kepada masyarakat dan DPRD terkait kegagalan maupun keberhasilannya sebagai bahan evaluasi tahun berikutnya. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui pengelolaan keuangan tetapi berhak untuk menuntut

pertanggungjawaban atas pengaplikasian serta pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah tersebut (Halim, 2007 dalam Sande, 2013).

Sebagai organisasi yang mengelola dana masyarakat, organisasi sektor publik harus mampu memberikan pertanggung jawaban publik melalui laporan keuangan. Penyajian informasi yang utuh dalam laporan keuangan akan menciptakan transparansi dan nantinya akan mewujudkan akuntabilitas (Nordiawan, 2010 dalam Sande, 2013). Pemerintah harus dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pusat dan daerah. Salah satu prasyarat untuk mewujudkan hal tersebut adalah dengan melakukan reformasi dalam penyajian laporan keuangan, yakni pemerintah harus mampu menyediakan semua informasi keuangan relevan secara jujur dan terbuka kepada publik dalam rangka melaksanakan amanat rakyat.

Dalam kaitannya dengan penyajian laporan keuangan daerah, telah terjadi reformasi mendasar sejak hal ini di tandai dengan berlakunya PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggung-jawaban Keuangan Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut mengharuskan kepala daerah untuk menyusun dua jenis laporan keuangan yang baru yaitu: Neraca Daerah dan Laporan Arus Kas. Semakin baik penyajian laporan keuangan pemerintah daerah maka akan berimplikasi terhadap peningkatan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Akuntabilitas yang efektif tidak hanya dengan laporan keuangan yang sesuai SAP, dan penyajian laporan keuangan yang relevan, andal, dan jujur tetapi juga tergantung kepada akses publik terhadap laporan keuangan yang

dapat dibaca dan dipahami. 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 dalam Sande, 2013).

Aksesibilitas laporan keuangan merupakan kemudahan bagi seseorang untuk memperoleh informasi mengenai laporan keuangan. Akuntabilitas yang efektif tergantung kepada akses publik terhadap laporan keuangan yang dapat dibaca dan dipahami. 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).

Dalam demokrasi yang terbuka, akses ini diberikan oleh media seperti surat kabar, majalah, radio, stasiun televisi, website (internet), dan forum yang memberikan perhatian langsung atau peranan yang mendorong akuntabilitas pemerintah terhadap masyarakat (Mulyana, 2006 dalam Sande, 2013). Agar informasi yang disampaikan dalam laporan keuangan pemerintah daerah dapat memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas, pemerintah daerah harus meningkatkan aksesibilitas laporan keuangannya, tidak sekedar menyampaikannya ke DPRD saja, tetapi juga memfasilitasi masyarakat luas agar dapat mengetahui atau memperoleh laporan keuangan dengan mudah.

Salah satu akuntabilitas yang penting berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah adalah akuntabilitas keuangan. Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk

menggunakan dana publik (public money) secara ekonomis, efisien dan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran dana, serta korupsi. Akuntabilitas keuangan ini sangat penting karena menjadi sorotan utama masyarakat. Akuntabilitas ini mengharuskan lembaga-lembaga publik untuk membuat laporan keuangan untuk menggambarkan kinerja finansial organisasi kepada pihak luar. Akuntabilitas keuangan terkait dengan penghindaran penyalahgunaan dana publik (Mardiasmo, 2002).

Tahap-tahap dalam Akuntabilitas keuangan, mulai dari perumusan rencana keuangan (proses penganggaran), pelaksanaan dan pembiayaan kegiatan, evaluasi atas kinerja keuangan, dan pelaksanaan pelaporannya (LAN, 2001). Dengan kata lain akuntabilitas terkandung kewajiban menyajikan dan melaporkan pengelolaan keuangan daerah kedalam laporan keuangan daerah. Laporan keuangan salah satu alat untuk memfasilitasi terciptanya transparansi dan akuntabilitas publik. Laporan keuangan pemerintah daerah disajikan secara komprehensif (Mardiasmo, 2002).

Namun pada kenyataannya pemerintah pusat maupun daerah belum menerapkan sepenuhnya SAP sebagai pedoman dalam penyusunan laporan keuangan, ini dikarenakan banyaknya aparatur pemerintahan daerah yang tidak memiliki latar belakang pendidikan akuntansi. Ini yang mengakibatkan sistem pemerintah tidak berjalan dengan baik yang memberi efek terhadap pertanggungjawaban pemerintahan. Pertanggungjawaban yang tidak dilaksanakan dengan baik memberi efek pada laporan keuangan hingga penyajian laporan keuangan terhadap pemerintah pusat maupun daerah terjadi

keterlambatan. Tidak hanya sumber daya manusia yang tidak memadai tetapi juga pemerintah yang belum transparan terhadap masyarakat dalam mengakses laporan keuangan membuat semakin sulit mewujudkan akuntabilitas yang lebih baik. Bagaimana masyarakat bisa percaya terhadap pemerintah apabila pemerintah itu sendiri tidak melakukan transparansi, ini mengakibatkan masyarakat melakukan demonstrasi upaya mendapatkan haknya sebagai pemilik dana.

Penelitian ini memperluas penelitian yang dilakukan oleh Peggy Sande (2013) dan Hani Nurhayani (2013) dengan menambahkan variabel independen Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan dari penelitian Irvan Permana (2011) dan Riani Nurhayati (2013). Hasil penelitian Peggy Sande (2013) dan Hani Nurhayani (2013) menyatakan bahwa penyajian dan aksesibilitas berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, sedangkan hasil Irvan Permana (2011) dan Riani Nurhayati (2013) menyatakan bahwa standar akuntansi pemerintahan memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan dan implikasinya pada akuntabilitas.

Penelitian ini dibuat dengan menambahkan variabel independe yaitu, penerapan standar akuntansi pemerintahan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Penelitian ini juga mengganti populasi dan sampel yaitu seluruh SKPD di Kabupaten Keerom – Papua sebagai populasi dan sampel. Alasan menggunakan sampel dan populasi ini karena SKPD sudah cukup mewakili untuk menguji variabel independen maupun dependen dan ingin

mengetahui apakah akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Keerom sudah terwujud dengan baik. Dari uraian latar belakang di atas maka peneliti akan melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan, Penyajian Laporan Keuangan dan Aksesibilitas Laporan Keuangan Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah (Studi Empiris Pada Pemerintah Kabupaten Keerom-Papua)”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah : Apakah Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan, Penyajian Laporan Keuangan, dan Aksesibilitas Laporan Keuangan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui apakah Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan, Penyajian Laporan Keuangan, dan Aksesibilitas Laporan Keuangan berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk beberapa pihak, yaitu :

## 1. Bagi Teoritis

Secara akademis penelitian ini diharapkan dapat memberikan perkembangan ilmu pengetahuan yang bermanfaat dibidang akuntansi terutama bidang sektor publik yang berkaitan dengan penyusunan laporan keuangan SKPD. Selain itu, Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan literatur untuk penelitian selanjutnya dengan pengungkapan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

## 2. Bagi Praktis

### a. Bagi Pemerintah

Dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi bagi pemerintah terkait dengan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

### b. Bagi Perguruan Tinggi

Dapat menjadi masukan bagi peneliti lain yang berminat dan tertarik memperdalam penelitian akuntansi, terutama dalam akuntansi pemerintahan.