

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pemerintah sebagai lembaga yang bertanggungjawab penuh terhadap masyarakat atau publik, karena pemerintah mempunyai kewajiban dalam menyediakan pelayanan publik yang dapat membantu kebutuhan dari masyarakat. Kewajiban pemerintah dalam menyediakan pelayanan yang dapat membantu pemenuhan kebutuhan masyarakat, hal ini menuntut pemerintah menyediakan anggaran khusus yang terkait pelayanan publik, dengan adanya anggaran yang harus dikeluarkan untuk pemenuhan pelayanan publik menuntut pemerintah untuk cermat dalam pengelolaan anggaran yang ada.

Memasuki era reformasi yang diikuti dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal menyebabkan berkembangnya organisasi sektor publik yang sangat cepat. Diberlakukannya kebijakan otonomi daerah serta desentralisasi fiskal di Indonesia menuntut setiap daerah untuk dapat melakukan pengelolaan anggaran yang tepat. Pengelolaan yang tepat dapat tercapai jika pemerintah daerah pandai dan cermat dalam memilih penataan lingkungan kerja serta sistem akuntansi yang baik untuk anggarannya. Pemilihan yang cermat serta tepat dapat mewujudkan pemerintahan yang akuntabel dalam kinerja penyusunan laporan keuangannya.

Undang-undang No. 22 tahun 1999 menyebutkan bahwa pemerintah daerah diberi kewenangan yang luas untuk menyelenggarakan pengelolaan

keuangannya sendiri, karena semua peraturan dan harapan masyarakat adalah terwujudnya pemerintahan yang transparan serta menjunjung tinggi akuntabilitas publik, meskipun sekarang kita merasakan masih sangat sulit untuk menuntut pemerintahan daerah memberikan informasi secara luas terkait pertanggungjawaban laporan keuangannya, hal itu terbukti dengan masih adanya praktek korupsi yang menjerat pejabat wajar jika terdapat pernyataan ketidakpuasan dari masyarakat luas terkait kepemimpinan ataupun kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerahnya. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan sepenuhnya berorientasi pada pemerintah daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, dibutuhkan suatu penataan lingkungan dan sistem akuntansi yang baik untuk mendukung terwujudnya pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel. Pertanggungjawaban tersebut dilakukan secara transparan, efisien, dan efektif, sehingga tujuan utama dari organisasi sektor publik dapat terwujud. Dengan adanya perkembangan pada organisasi sektor publik di Indonesia pemerintah dituntut untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas keuangan.

Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sasaran pertanggungjawaban ini adalah laporan keuangan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku mencakup penerimaan, penyimpanan, dan pengeluaran uang oleh instansi pemerintah (LAN dan BPKP, 2000). Pemerintah diminta untuk melaporkan hasil dari program yang telah dilaksanakan sehingga masyarakat dapat menilai

pemerintah telah bekerja dengan ekonomis, efisien, dan efektif atau belum. Akuntabilitas dapat dilihat dari perspektif akuntansi, perspektif fungsional, dan perspektif sistem akuntabilitas.

Akuntabilitas menuntut pemerintah untuk bertanggungjawab terhadap laporan keuangannya mulai dari perencanaan anggaran, pemakai anggaran serta pelaporan anggaran secara penuh. Akuntabilitas terkait laporan keuangan tidak hanya mencakup penyajian laporan keuangan, dalam hal ini laporan yang mengandung informasi relevan dan memenuhi kebutuhan pengguna, melainkan juga laporan yang secara langsung tersedia dan dapat diakses oleh pihak-pihak yang menggunakan informasi tersebut (Stelconi (2002) dalam Aliyah dan Nahar, 2012). Selain melalui penyajian laporan keuangan, akuntabilitas yang efektif juga tergantung pada kemudahan dari seseorang dalam memperoleh informasi terkait dalam laporan keuangan. Masyarakat sebagai pihak yang memberikan amanah kepada pemerintah berhak untuk memperoleh informasi keuangan sebagai bentuk akuntabilitas. Namun, publikasi laporan keuangan oleh pemerintah daerah melalui surat kabar, internet, atau cara lain belum menjadi hal umum bagi sebagian daerah. Padahal seperti yang kita ketahui penyelenggaraan pemerintahan serta akuntabilitas pemerintah yang dapat dilihat melalui laporan keuangannya tidak dapat diketahui tanpa adanya pemberitahuan dari pemerintah kepada masyarakat mengenai informasi sehubungan dengan pengumpulan sumber daya dan sumber dana masyarakat beserta penggunaannya.

Kita ketahui bahwa memang akuntabilitas pemerintahan menjadi fokus utama masyarakat karena akuntabilitas dapat mencegah terjadinya praktek korupsi, karena itu akuntabilitas ini mengharuskan lembaga-lembaga publik membuat laporan keuangan untuk menggambarkan kinerja keuangan organisasi kepada pihak luar. Akuntabilitas keuangan terkait dengan penghindaran penyalahgunaan dana publik (Mardiasmo, 2002). Tahap-tahap dalam akuntabilitas laporan keuangan, mulai dari perumusan rencana keuangan atau penganggaran, pelaksanaan dan pembiayaan kegiatan, evaluasi atas kinerja keuangan, dan pelaksanaan pelaporannya. Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa laporan keuangan adalah bentuk akuntabilitas pemerintah untuk itu laporan keuangan harus disusun secara komprehensif (Mardiasmo, 2002).

Bersatu dan bertekad untuk mewujudkan pemerintahan yang baik atau amanah (*good governance*) yang merupakan persyaratan bagi setiap pemerintah untuk memenuhi aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa dan negara. Pengertian *good governance* menurut (Mardiasmo, 2002) adalah suatu konsep pendekatan yang berorientasi kepada pembangunan sektor publik oleh pemerintah yang baik. Sedangkan Lembaga Administrasi Negara (LAN) mendefinisikan *good governance* sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat.

*Good governance* menghendaki pemerintah dijalankan dengan mengikuti prinsip-prinsip pengelolaan yang baik, seperti transparansi (keterbukaan), akuntabilitas partisipasi, keadilan, dan kemandirian, serta sumber daya pemerintah daerah yang berbeda dalam pengelolaan pemerintah benar-benar mencapai tujuan sebesar-beasarnya untuk kemajuan dan kemakmuran rakyat dan negara. Penerapan *good governance* tidak lepas dari akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah.

Audit pada organisasi sektor publik tidak hanya mencakup audit atas laporan keuangan dan audit dengan tujuan tertentu, namun juga audit kinerja yang merupakan perluasan dari audit tersebut. Menurut UU No. 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, pengertian audit kinerja adalah audit atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas aspek ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Alasan pentingnya dilakukan audit kinerja adalah untuk menciptakan pemerintahan yang akuntabel, selain itu audit kinerja juga sebagai alat evaluasi dan pengarah dalam pengalokasian sumber dana masyarakat, karena dengan dilakukannya audit kinerja akan terwujud pengendalian terhadap kinerja dari pegawai yang terlibat langsung dalam pengelolaan laporan keuangan yang dikeluarkan pemerintah.

Kinerja suatu organisasi dinilai baik jika organisasi bersangkutan mampu melaksanakan tugas-tugas dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada standar yang tinggi dengan biaya yang rendah. Kinerja yang baik bagi suatu organisasi dicapai ketika administrasi dan penyediaan jasa

oleh organisasi yang bersangkutan dilakukan pada tingkat yang ekonomis, efisiensi dan efektivitas. Konsep ekonomis, efisiensi, dan efektivitas saling berhubungan satu sama lain dan tidak dapat diartikan secara terpisah. Untuk itulah adanya audit kinerja pada organisasi pemerintahan sangat dibutuhkan karena selain dapat menilai akuntabilitas laporan keuangan, juga dapat menilai kinerja pegawai. Penilaian yang dapat dilakukan oleh masyarakat terhadap pemerintah melalui pembangunan dan kesejahteraan di daerah.

Mewujudkan laporan keuangan yang akuntabel menuntut pemerintah menyusun serta menyajikan laporan keuangan publiknya sesuai pada Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), dalam SAP No. 01 menyebutkan bahwa penyajian laporan keuangan pemerintah bertujuan untuk meningkatkan keterbandingan laporan keuangan serta untuk menyajikan informasi yang berkaitan dengan posisi keuangan, reallisasi anggaran, arus kas dan kinerja keuangan dari pemerintah. Semua informasi tersebut digunakan oleh pihak yang terkait dengan laporan keuangan dari pemerintah ini merupakan pertanggungjawaban dari pemerintah terhadap masyarakatnya sebagai sumber dana. Tujuan-tujuan itulah yang menyebabkan diperlukannya sebuah standar yang paling tidak harus dimiliki oleh laporan yang dibuat pemerintah, standar ini juga memuat pedoman struktur laporan keuangan, dan persyaratan minimum isi laporan keuangan, persyaratan minimum yang harus dipenuhi laporan keuangan pemerintah paling tidak adalah relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami. Hal tersebut disebabkan karena oprganisasi sektor publik merupakan organisasi yang menggunakan sumber

dana publik sehingga harus memberikan pertanggungjawaban melalui laporan keuangan sebagai wujud akuntabilitas. Pemerintah daerah harus bisa menyusun laporan keuangan sesuai standar akuntansi yang diterima umum dan memenuhi karakteristik dari laporan keuangan.

Adapun beberapa penelitian yang terkait dengan akuntabilitas keuangan. Penelitian Elvira Zeyn (2011) menyatakan bahwa penerapan *good governance* berpengaruh terhadap akuntabilitas keuangan, sedangkan penelitian Azlim dkk (2012) menyatakan bahwa ada pengaruh antara penerapan *good governance* dengan akuntabilitas keuangan. Lalu Ni Made Suratmi dkk (2014) menyatakan bahwa audit kinerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas publik hal ini berarti semakin baik audit kinerja, maka akan terjadi peningkatan kinerja pegawai dalam membuat atau menyusun laporan keuangannya. Selanjutnya penelitian dari Wayan Kusuma Wiraputra dkk (2014) menyatakan bahwa standar akuntansi pemerintah berpengaruh positif dan signifikan, dengan kata lain dapat disimpulkan bahwa semakin tinggi pemahaman SAP seorang pegawai, maka semakin tinggi tingkat penyusunan laporan keuangan daerah. Sedangkan penelitian Elvira Zeyn (2011) menyatakan bahwa standar akuntansi pemerintah berpengaruh terhadap akuntabilitas keuangan.

Berdasarkan uraian diatas yang telah mencakup pembahasan secara tersirat serta terdapat pula fenomena-fenomena yang sedang terjadi yang berkaitan dengan permasalahan akuntabilitas keuangan, penerapan *good governance*, audit kinerja maupun standar akuntansi pemerintahan, maka

penelitian ini akan mengambil judul **“Pengaruh Penerapan *Good Governance*, Audit Kinerja dan Standar Akuntansi Pemerintah Terhadap Akuntabilitas Keuangan Pemerintah Daerah**”. Studi Kasus Pada Satuan Kerja Pemerintah Daerah Kota Surakarta.



## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan seperti diatas maka terdapat masalah-masalah yang akan diangkat serta dibahas dalam penelitian ini. Masalah yang diangkat ini akan menjadi pokok pembahasan serta isi dari penelitian ini. Adapun perumusan masalah dari penelitian ini sebagai berikut

1. Apakah penerapan *good governance* berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas keuangan?
2. Apakah audit kinerja berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas keuangan?
3. Apakah standar akuntansi pemerintah berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas keuangan?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan dari rumusan masalah yang diangkat dan dibahas dalam penelitian ini maka dapat diketahui tujuan yang hendak dicapai oleh penulis. Adapun tujuan dilakukan penelitian ini sebagai berikut

- a. Mengetahui penerapan *good governance* berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas keuangan pemerintah.
- b. Mengetahui audit kinerja berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas keuangan pemerintah.

- c. Mengetahui standar akuntansi pemerintah berpengaruh signifikan terhadap keuangan pemerintah.

## **2. Kegunaan Penelitian**

### **a. Bagi Pemerintah**

Penelitian ini akan memberikan manfaat bagi pemerintah dalam hal penyusunan laporan keuangannya sebagai bentuk pertanggungjawaban atas dana yang dikelolanya yang berasal dari masyarakat. Manfaat ini dengan adanya penelitian ini yang terkait dengan akuntabilitas keuangan maka pemerintah dapat mengetahui betapa pentingnya akuntabilitas dalam laporan keuangan, dimana dalam penelitian ini akan dapat diketahui alasan pentingnya akuntabilitas keuangan dan faktor apa saja yang dapat mendukung terbentuknya akuntabilitas dari laporan keuangan. Maka dengan penelitian ini diharapkan dapat membantu pemerintah menerapkan pemerintahan yang akuntabel dan transparan sehingga terpercaya oleh masyarakatnya.

### **b. Bagi Masyarakat**

Apabila pemerintah menyadari pentingnya pemerintah yang akuntabel dan transparan maka masyarakat sebagai pihak yang memberikan amanah akan dapat mengawasi secara langsung terhadap pengguna dana yang berasal dari mereka serta mengawasi kinerja dari pemerintah, selain itu adanya transparansi yang diterapkan pemerintah akan mempermudah masyarakat mengakses

laporan pertanggungjawaban dari pemerintah yang berbentuk laporan keuangan. Terwujudnya transparansi dalam pemerintahan akan membantu masyarakat ikut berperan aktif dalam pemerintahan sebagai pihak pengendali dan pengawas. Adanya peran dari masyarakat tersebut maka akan dapat mewujudkan pemerintahan akuntabel yang dapat dipercaya mengemban amanah masyarakat.

c. Bagi Akademisi

Dalam penelitian ini penulis mengharapkan dapat memberi masukan dan tambahan informasi mengenai akuntansi sektor publik yang berkaitan dengan akuntabilitas keuangan pemerintah dan faktor-faktor yang mempengaruhi akuntabilitas keuangan pemerintah serta dapat dijadikan referensi bagi para peneliti yang akan meneliti lebih lanjut berkaitan dengan masalah ini, dan untuk menambah perbendaharaan perpustakaan Universitas Muhammadiyah Surakarta.

**D. Sistematika Penulisan**

**BAB I PENDAHULUAN**

Bab pendahuluan ini menguraikan secara singkat mengenai isi skripsi atau laporan penelitian ini yang meliputi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan, kegunaan penelitian dan sistematika penulisan.

## BAB II LANDASAN TEORI

Bab ini menjelaskan mengenai teori-teori yang diperoleh dari studi pustaka yang berasal dari berbagai literatur yang berkaitan dengan masalah penelitian yang telah ditetapkan untuk selanjutnya digunakan sebagai landasan pembahasan dan pemecahan masalah serta berisi penelitian terdahulu, kerangka pemikiran dan hipotesis.

## BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang uraian yang berkaitan dengan lokasi dilakukannya penelitian, definisi operasional variabel, populasi dan sampel, metode pengumpulan data dan metode analisis.

## BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan serta menguraikan gambaran objek penelitian, deskriptif data, analisis data dan pembahasan dari hasil analisis data yang diketahui.

## BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir dari skripsi atau laporan penelitian, dari bab ini berisi kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan, keterbatasan penelitian serta saran untuk penelitian mendatang.

