

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pemberian kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah mempunyai implikasi yang besar terhadap akuntabilitas (Mardiasmo, 2002). Institusi pemerintah di Indonesia memiliki peranan untuk mengaplikasikan sistem akuntabilitas berbasis kinerja pemerintahan yang berlandas pada Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 dalam Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Pelaksanaan akuntabilitas kinerja di instansi atau lembaga pemerintah merupakan bentuk pengaplikasi atas kewajiban instansi pemerintah melalui pertanggungjawaban atas tujuan pencapaian kegiatan baik keberhasilan atau kegagalan dalam pelaksanaan misi organisasi yang ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik.

Akuntabilitas sebagai konsep etika wujud dari pertanggungjawaban wewenang besar yang diemban pemerintah daerah. Akuntabilitas publik adalah bentuk kewajiban setiap instansi atau lembaga untuk mempertanggungjawabkan, mengungkapkan, melaporakan, menyajikan, segala bentuk kegiatan yang menjadi tanggungjawab kepada masyarakat yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban (Mardiasmo, 2002). Terwujudnya akuntabilitas sebagai tujuan utama dari reformasi pada sektor publik (Mardiasmo, 2002). Sistem akuntabilitas kinerja dalam instansi di pemerintah merupakan suatu perwujudan tatanan, metode pertanggungjawaban, dan instrumen yang termasuk dalam aspek dasar penetapan rencana strategik, ukuran kinerja, laporan kinerja

dan pemanfaatan informasi kinerja dalam memperbaiki kinerja secara berkesinambungan (Rahmawati & Putra, 2016).

Penelitian ini memilih Kabupaten Grobogan sebagai populasi, karena menurut sejarah laporan keuangan pemerintah Kabupaten Grobogan pada tahun 2009 sampai tahun 2013 mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (BPK RI, 2014). Permasalahan yang ditemukan terkait dengan pencatatan dan pengamanan aset belum memadai, pengendalian *internal* atas persediaan pada beberapa SKPD belum dilaksanakan dengan tertib, penyajian piutang dan aset lainnya dari tagihan penjualan angsuran yang tidak didukung rincian data yang memadai dan realisasi dana BOS tidak sesuai dengan kondisi yang sebenarnya. Berdasarkan fenomena tersebut dapat dinyatakan bahwa laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah Kabupaten Grobogan masih belum memenuhi kriteria nilai informasi yang disyaratkan yaitu andal.

Setelah beberapa tahun mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian hasil laporan keuangan pemerintah Kabupaten Grobogan pada tahun 2015 dan 2016 menunjukkan adanya perbaikan yang dilakukan pemerintah Kabupaten Grobogan. Pada Mei 2017 pemerintah Kabupaten Grobogan mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian dari hasil pemeriksaan LKPD yang dilaksanakan BPK ([www.grobogan.co.id](http://www.grobogan.co.id)).

Kabupaten Grobogan telah menerapkan otonomi daerah dan telah menyelenggarakan penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD). Melalui peningkatan kapasitas sumber daya manusia yang dimiliki dalam penerapan prinsip *good governance*, sistem akuntansi pemerintah dan

pengendalian *intern*. Berdasarkan opini yang diperoleh Kabupaten Grobogan membuktikan pemerinatah sudah melaksanakan sistem akuntansi yang berdasar pada standar akuntansi pemerintah (PP no 71/2010) .

Penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) komprehensif dimanfaatkan sebagai alat terciptanya akuntabilitas publik dan transparansi. Laporan keuangan akurasi angka yang terdapat dalam laporan keuangan diperoleh berdasar sistem akuntansi yang *real* dengan pengendalian yang intensif sehingga dapat menentukan akuntabilitas laporan tersebut. Data angka yang terdapat dalam transaksi memiliki dampak terhadap perubahan suatu entitas. Menjadikan laporan keuangan transparan, relevan, reliabel dan tepat waktu (Yuhertiana, 2007).

Hasil kajian penelitian terdahulu dan olah fenomena di tempat penelitian telah menetapkan perubah yang dapat menjelaskan implementasi *good governance* yang berdampak pada kualitas suatu laporan keuangan, yaitu penerapan sistem akuntansi pemerintahan dan pengendalian *intern*.

*Good governance* merupakan salah satu paradigma mutakhir dalam wacana implementasi pemerintahan dan administrasi negara. Karena paradigma ini masih menjadi "*trend*" dari para pelaku pemerintahan dan administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugas di bidangnya. Konsep *Good governance* muncul karna pemahaman mengenai diperlunya perubahan dalam wacana pemerintahan, menggantikan paradigma lama *Rule Governance* dalam penyelenggaraan didalam pemerintahan, pelayanan dan pembangunan publik yang hanya menyandarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (Sabarno, 2007). Tatanan pemerintahan yang baik mensyaratkan terdapatnya kompetensi birokrasi

sebagai landasan pelaksana kebijakan publik. Aparat birokrasi pemerintahan harus dapat mengelola dan menyelenggarakan pelayanan publik lebih baik dengan didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*. Perubahan yang terjadi dalam paradigma penyelenggaraan pemerintahan diwujudkan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan perluasan wewenang dan tanggungjawab daerah sebagaimana dituangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu terpenuhinya unsur keterbukaan, efektif, efisien, akuntabel dan dapat dipertanggungjawabkan serta dalam rangka menegakkan akuntabilitas publik, maka pemerintah daerah mempunyai kewajiban dan bertanggungjawab untuk mendokumentasikan data dan informasi dengan baik, mempublikasikan/menyampaikan laporan data dan informasi hasil pelaksanaan program kepada pemangku kepentingan (*stakeholder*) serta membuka akses atas informasi tersebut secara vertikal dan horizontal. Pelaporan pertanggungjawaban tersebut menjadi dasar yang digunakan banyak pihak sebagai andalan informasi oleh pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan.

Berkaitan dengan sistem akuntansi pemerintahan, Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000 yang merupakan turunan dari UU No. 22 tahun 1999 menyebutkan, perincian pertanggungjawaban keuangan harusnya di sajikan serasi dengan standar akuntansi pemerintahan yang berlaku. Diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan seperti UU No. 17 tahun 2003, UU No. 1 tahun

2004 dan UU No. 32 tahun 2004 mengenai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Standar sebagai pedoman atau patokan dalam penyusunan laporan keuangan baik dalam instansi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Standar akuntansi pemerintah dijadikan oleh pengguna laporan keuangan untuk mengartikan setiap data yang ditampilkan dalam laporan keuangan, menyamakan pemahaman antara penyusun, pengguna dan auditor (BPK). Penerapan SAP diterangkan dalam PP no. 24 tahun 2004 dan SAP wajib diterapkan dalam penyusunan laporan keuangan tahun anggaran 2005. Dengan demikian, SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia.

Laporan keuangan di review oleh Aparat Pengawasan *Intern* Pemerintah (APIP) yang sebelumnya telah diaudit oleh BPK sesuai dengan Peraturan pemerintah Nomor 8 tahun 2006. Ulasan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dilakukan oleh Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Laporan keuangan yang disajikan berdasar pada sistem pengendalian *intern* dan sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan. Pengendalian *intern* didesain untuk memberikan keyakinan memadai tentang pencapaian tiga dimensi berikut: (a) efektif dan efisien, (b) laporan pertanggungjawaban, dan (c) kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku (IAI, 2009).

Studi mengenai penerapan sistem akuntansi pemerintahan dan pengendalian *intern* terhadap kualitas laporan keuangan melalui implementasi *good governance* telah banyak diteliti oleh peneliti-peneliti sebelumnya. Namun, hasilnya masih menunjukkan perbedaan.

**Tabel 1**  
**Research Gap**

Pengaruh Variabel	Peneliti	Hasil Penelitian	Keterangan
Sistem Akuntansi Pemerintahan → <i>Good governance</i>	(Lumenta, Morasa, & Wamikere, 2016) Soleha, Nurhayati (2014), Silviana & Erwin Antoni (2014)	Signifikan positif	<b>Tidak Konsisten</b>
	Susilawati & Dwi Seftihani Riana (2014)	Tidak signifikan positif	
<i>Good governance</i> → Kualitas Laporan Keuangan	Zein, Elvira (2011)	Tidak signifikan positif	<b>Tidak Konsisten</b>
	(Tua, 2015)	Signifikan positif	

Penelitian ini replikasi dari penelitian (Yusniyar, Darwanis, & Abdullah, 2016), dengan obyek penelitian SKPA Pemerintah Aceh. Perbedaan terletak pada objek penelitian dimana penelitian mengganti sampel objek penelitian pada SKPD Kabupaten Grobogan. Berdasarkan penelitian terdahulu maka penulis tertarik untuk membuat penelitian dengan judul “PENERAPAN SISTEM AKUNTANSI PEMERINTAH DAN SISTEM PENGENDALIAN *INTERN* TERHADAP KUALITAS LAPORAN KEUANGAN DAERAH MELALUI IMPLEMENTASI *GOOD GOVERNANCE* (Studi Empiris Pada Satuan Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Grobogan, Jawa Tengah)”.

## 1.2. Rumusan Masalah

Hasil kajian penelitian terdahulu yang telah dilakukan dalam studi ini telah memetakan dua variabel yang dapat menjelaskan implementasi *good governance* yang berdampak pada pelaporan keuangan pemerintah daerah yang berkualitas, yaitu penerapan sistem akuntansi pemerintahan dan pengendalian *intern*.

Berkaitan dengan temuan empiris terkait kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dan *research gap* mengenai faktor-faktor yang menjelaskan kualitas laporan keuangan dari hasil-hasil penelitian terdahulu. Dengan demikian dalam menjelaskan masalah yang dirumuskan maka terdapat pertanyaan yang dikembangkan peneliti yaitu :

1. Bagaimana penerapan sistem akuntansi pemerintahan berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah Kabupaten Grobogan?
2. Bagaimana pengaruh pengendalian *intern* dalam pengawasan, penyusunan dan pelaporan pada laporan keuangan pemerintah Kabupaten Grobogan?
3. Bagaimana pengaruh implementasi *good governance* terhadap kualitas laporan keuangan di pemerintah Kabupaten Grobogan?
4. Bagaimana kualitas laporan keuangan pemerintah Kabupaten Grobogan dengan penerapan sistem akuntansi pemerintah dan sistem pengendalian *intern* melalui implemenatsi *good governance*?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Menganalisis pengaruh penerapan sistem akuntansi pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan di pemerintah Kabupaten Grobogan.
2. Menganalisis pengaruh pengendalian *intern* terhadap kualitas laporan keuangan di pemerintah Kabupaten Grobogan.

3. Menganalisis pengaruh implementasi *good governance* terhadap kualitas laporan keuangan di pemerintah Kabupaten Grobogan.
4. Menganalisis kualitas laporan keuangan pemerintah Kabupaten Grobogan dengan penerapan sistem akuntansi pemerintah dan sistem pengendalian *intern* melalui implementasi *good governance*.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain :

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a) Memberikan sumbangan pada akademisi dalam pengembangan ilmu manajemen sumber daya manusia khususnya berkaitan dengan upaya peningkatan kualitas pelaporan melalui penguatan implementasi *good governance* yang diupayakan dengan penerapan sistem akuntansi pemerintahan dan pengendalian *intern*.
- b) Sebagai bahan referensi atau memberi kontribusi terhadap pengembangan *literatur* bagi penelitian selanjutnya.

##### **2. Manfaat Praktis**

Harapan penulis dengan dilakukannya penelitian ini, akan memberikan kontribusi bagi Pemerintah Kabupaten Grobogan dalam penguatan implementasi *good governance* untuk menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas.