

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Perkembangan akuntansi di Indonesia semakin pesat seiring dengan adanya otonomi daerah yang diberlakukan pemerintah untuk memperbaiki berbagai kelemahan dan kekurangan serta upaya untuk mengakomodasikan berbagai tuntutan dan aspirasi yang berkembang di daerah dan di masyarakat. Tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik baik di tingkat pusat maupun daerah di era keterbukaan informasi semakin menunjukkan peningkatan. Akuntabilitas adalah awal pelaporan keuangan pada pemerintahan dan didasari kewajiban masyarakat agar mengetahui serta memberikan keterangan atas pengelompokan sumber daya maupun kegunaannya (*Governmental Accounting Standards Board* (1999) dalam Mansur, dkk (2017).

Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menginformasikan laporan keuangannya kepada para pemangku kepentingan (*stakeholder*) guna menegakkan akuntabilitas finansial. Hal tersebut tidak terlepas dengan adanya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good government governance*). Laporan keuangan pemerintah yang dihasilkan harus sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2010 bahwa ciri-ciri dan unsur-unsur bentuk kualitas informasi akan membuat informasi dalam laporan keuangan pemerintah mempunyai

nilai atau manfaat antara lain (a) berguna secara langsung, (b) dapat dipercaya, (c) bisa dibandingkan dan (d) bisa dimengerti.

Fenomena di lapangan masih menunjukkan bahwa dalam laporan keuangan pemerintah masih banyak disajikan data-data yang tidak sesuai. Selain itu juga masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang berhasil ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam pelaksanaan audit laporan keuangan pemerintah (Fitrasani, dkk, 2018). Hal tersebut tidak lepas karena kapasitas sumber daya manusia di bidang akuntansi (keuangan) yang masih minim serta belum memadai memungkinkan memiliki pengaruh terhadap kualitas pelaporan keuangan pemerintah daerah (Pambudi dan Murtini, 2016). Fenomena tersebut memberikan indikasi bahwa masih rendahnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah.

Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) adalah wujud pertanggungjawaban pejabat publik kepada publik tentang kinerja pemerintah selama satu tahun anggaran. Akuntabilitas kinerja pemerintah bertujuan untuk menggambarkan penerapan rencana strategis dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi di masing-masing perangkat daerah serta keberhasilan capaian saat ini untuk percepatan dalam meningkatkan kualitas capaian kinerja yang diharapkan pada tahun yang akan datang (Kaltsum dan Rohman, 2013). Permasalahan terhadap kinerja akuntabilitas pemerintah daerah, yaitu terkait dengan *asministrative accountability* dan *profesional accountability*, dimana isu pokok yang muncul adalah buruknya kinerja pengelolaan anggaran daerah yaitu sedikitnya Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)

dari Badan Pemeriksaan Keuangn (BPK) (Kumorotomo, 2010) dalam Pambudi dan Murtini, 2016). Kinerja pemerintah dapat akuntabel, tidak lepas karena peran kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, penerapan akuntansi keuangan daerah, sistem pelaporan serta *good governance*.

Kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut (Suhartono dan Solichin, 2011). Pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang berakuntabilitas tidak lepas dari anggaran pemerintahan daerah. Semakin adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan dapat dimengerti oleh orang-orang yang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran sehingga akan meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintah. Hal ini sesuai pernyataan Ramandei (2000) seperi yang dijelaskan dalam Kaltsum dan Rohman (2013) bahwa ketidakefektifan akuntabilitas kinerja pemerintah disebabkan oleh kinerja anggaran sehingga ketidakjelasan sasaran anggaran berdampak pada kinerja anggaran dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Pengendalian akuntansi suatu organisasi adalah untuk menjamin langkah-langkah penyusunan dan pencatatan telah dilakukan dan tercipta integritas dari aktivitas-aktivitas organisasi (Mowen, 2012). Salah satu jenis pengendalian intern manajemen adalah pengendalian akuntansi. Pemanfaatan sumber daya secara ekonomis, efektif, dan adil merata dapat terwujud apabila dilakukan pengendalian manajemen yang baik. Pengendalian mengukur pelaksanaan kerja ataupun prestasi

dengan membandingkan rencana dan tujuan. Menurut Mulyadi (2010) bahwa dengan adanya pengendalian sistem akuntansi, maka bukti transaksi, catatan akuntansi serta pemisahan tugas akan membuat sistem pengendalian intern berjalan dengan baik, sehingga dapat mempengaruhi akuntabilitas kinerja laporan keuangan. Dengan demikian, perusahaan akan mampu meningkatkan kinerjanya, sehingga apabila manajer tersebut dihadapkan suatu masalah maka ia telah mempunyai solusi terbaik untuk masalah tersebut. (Putra dan Putra, 2018).

Penerapan Standart Akuntansi Pemerintah (SAP) dimaksudkan untuk memberi manfaat lebih baik bagi para pemangku kepentingan, baik para pengguna maupun pemeriksian laporan keuangan pemerintah, dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan. Penerapan akuntansi keuangan daerah akan dapat membantu untuk menjadikan laporan keuangan di instansi pemerintah daerah menjadi lebih baik, sehingga mampu memberikan dampak meningkatnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah (Lumenta, dkk, 2016). Penerapan akuntansi sektor public merupakan alat yang efektif untuk menciptakan akuntabilitas dan transparansi, sehingga nantinya akuntabilitas dan transparansi public akan terwujud sebagai salah satu upaya untuk tata kelola yang baik (Mardiasmo, 2006 dalam Pambudi dan Murtini, 2016).

Sistem pelaporan merupakan laporan yang menggambarkan sistem pertanggung jawaban dari jawaban dari bawahan (pimpinan unit anggaran) kepada atasan (kepala bagian anggaran). Tuntutan yang besar terhadap akuntabilitas publik

berimplikasi pada manajemen publik untuk memberi informasi kepada publik, salah satunya adalah informasi yang berupa sistem pelaporan laporan keuangan. Sistem pelaporan yang baik diperlukan untuk menilai kinerja dalam mengimplementasikan anggaran yang di tetapkan sebelumnya. Laporan umpan balik diperlukan untuk mengukur aktivitas-aktivitas yang dilakukan secara akurat, relevan, tepat waktu, serta konsiten dalam rangka meningkatkan akuntabilitas kinerja laporan keuangan pada pelaksanaan rencana atau pencapaian sasaran anggaran yang ditetapkan Pemerintah Daerah (Kusumaningrum, 2010)

*Good Governance* merupakan proses dan struktur yang digunakan untuk mengarahkan dan mengelola kegiatan pemerintah kearah peningkatan kinerja (Herwidayanto, 2000 dalam Lumenta, dkk, 2016). Dengan diterapkannya tata kelola yang baik atau *Good Governance* pada sektor publik, diharapkan akan memberi arahan yang jelas pada perilaku kinerja serta etika profesi pada organisasi sektor publik sesuai dengan tujuan pemerintah. Penerapan *Good Governance* salah satu prinsipnya yaitu akuntabilitas akan mempengaruhi kinerja perusahaan baik sektor publik maupun swasta (Hutapea dan Widyaningsih, 2017). Terwujudnya *good governance* mampu menyediakan *public good* dan *public service* untuk masyarakat dan juga pemerintah daerah harus membenahi diri untuk melakukan perubahan yang diinginkan masyarakat (Imran, 2018).

Begitu halnya dengan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah, bahwa dalam laporan keuangan Pemerintah Daerah harus memenuhi kriteria karakteristik kualitatif

laporan keuangan, seperti yang disyaratkan dalam Pemerintah daerah No 24 tahun 2005., yaitu pemerintah daerah harus mampu mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Dalam hal ini informasi yang terkandung di dalam laporan keuangan harus sesuai dengan kriteria nilai informasi yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang mencatat bahwa kerugian negara akibat kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan daerah dalam menjalankan perundang-undangan. Untuk mengetahui hasil audit dari Badan Pemeriksa Keuangan terkait kerugian negara pada Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah sebagai berikut:

**Tabel 1.1**  
**Ketidakpatuhan Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah terhadap Ketentuan Perundang-Undangan atas Pemeriksaan LKPD Tahun 2017**

<b>No.</b>	<b>Kelompok Temuan</b>	<b>Jumlah Kasus</b>	<b>Nilai (dalam Ribuan Rupiah)</b>
1	Kerugian Daerah	1,348	382,476
2	Potensi kerugian daerah	302	2,946,557
3	Kekurangan penerimaan	1,015	531,812
4	Administrasi	1,845	0
5	Ketidakhematan/pemborosan	249	89,621
6	Ketidakefisienan	3	16
7	Ketidakefektifan	412	512,443
	<b>Jumlah</b>	<b>5,174</b>	<b>4,462,926</b>

Sumber : Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), 2019

Berdasarkan data Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selama tahun 2017 menunjukkan bahwa dari jumlah kasus sebesar 5.174, bahwa kerugian negara selama tahun 2017 sebesar Rp. 4,4 miliar. Berdasarkan hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan yang mencatat bahwa kerugian negara disebabkan karena lemahnya sistem pengendalian intern terkait pelaksanaan anggaran pendapatan dan belajar, ketidakpatuhan daerah dalam menjalankan peraturan perundangan-undangan serta kurangnya tata kelola yang baik. Konsekuensi logis dari perkembangan tuntutan masyarakat tersebut sudah seharusnya mendorong pemerintah untuk lebih bertanggung jawab (*accountability*) dan transparan dalam setiap kebijakan, tindakan dan kinerja yang dihasilkan. Pemerintah dalam pengelolaannya harus memperlihatkan transparansi dan meelakukan akuntabilitas publik dalam kinerjanya.

Penelitian tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah telah banyak dilakukan oleh para peneliti sebelumnya, seperti yang dilakukan oleh Kaltsum dan Rohman (2013), Setiawan (2013), Hidayatullah dan Herdjiono (2017), Fitrawati, dkk (2017), Mulyadi, dkk (2018) bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Berbeda dengan penelitian Choirunnisa (2013), Pambudi dan Murtni (2016), Fitriana, dkk (2018) bahwa kejelasan sasaran anggaran justru tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Hasil penelitian pengendalian akuntansi yang berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah daerah juga dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu, seperti Pambudi dan Murtini (2016), Setiawan (2013), Hidayatullah dan

Herdjiono (2017), dan Fitriana, dkk (2018). Begitu halnya dengan penelitian Fitrawati, dkk (2017) serta Putra dan Putra (2018) juga menunjukkan hasil yang sama bahwa pengendalian akuntansi yang berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah daerah. Berbeda dengan penelitian Boritz dan Jee (2007) serta Santoso (2016) terjadi sebaliknya bahwa pengendalian akuntansi tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah.

Penelitian yang dilakukan oleh Pambudi dan Murtini (2016), Chairunnisa (2013) menunjukkan bahwa penerapan akuntansi keuangan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah. Begitu halnya dengan penelitian Nurillah (2014) dan Lumenta, dkk (2016) yang menyatakan bahwa penerapan akuntansi keuangan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah. Berbeda dengan penelitian Riantiarno (2011) yang menunjukkan bahwa penerapan akuntansi keuangan tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah daerah.

Hasil penelitian Anjarwati (2012), Herawaty (2011) dan Hidayatullah dan Herdjiono (2017) menunjukkan bahwa sistem pelaporan memiliki pengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Pada penelitian Setiawan (2013) justru menunjukkan hasil yang berbeda bahwa sistem pelaporan tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah.

Pada penelitian yang dilakukan Lestari (2016), Aztina dan Amelia (2014) yang menyimpulkan bahwa *Good Governance* berpengaruh positif terhadap akuntabilitas instansi pemerintah. Begitu halnya dengan penelitian Putra dan Putra (2018) bahwa *Good Governance* berpengaruh positif terhadap akuntabilitas instansi

pemerintah Sedangkan hasil penelitian Hutapea dan Widyaningsih (2017) menunjukkan hasil yang berbeda bahwa *good governance* justru tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah.

Berdasarkan hasil penelitian peneliti terdahulu menunjukkan bahwa terjadi penelitian yang inkonsisten antara peneliti satu dengan lainnya. Hasil temuan menunjukkan bahwa penelitian satu menyatakan ada pengaruh, sedangkan penelitian lainnya tidak ada pengaruh, sehingga diperlukan pengkajian ulang. Penelitian ini mengacu pada penelitian Pambudi dan Murtini (2016). Hal yang membedakan penelitian sekarang dengan penelitian sebelumnya, yaitu pada penelitian ini menggabungkan variabel penelitian seperti yang dilakukan oleh Setiawan (2013) serta Hutapea dan Widyaningsih (2017). yang disebabkan karena terjadinya perbedaan penelitian. Berdasarkan uraian diatas maka tertarik melakukan penelitian yang berjudul **“DETERMINAN AKUNTABILITAS KINERJA SEKRETARIAT DAERAH PROVINSI JAWA TENGAH”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang maka dapat dirumuskan yaitu bagaimana upaya yang dilakukan Sekretariat Daerah Provinsi Jateng agar akuntabilitas kinerja pemerintah dapat meningkat. Hal tersebut juga karena terjadinya kontradiksi antara penelitian satu dengan penelitian lainnya. Dengan permasalahan tersebut, maka pertanyaan penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Sekretariat Daerah Provinsi Jateng ?
2. Bagaimana pengaruh pengendalian akuntansi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Sekretariat Daerah Provinsi Jateng ?
3. Bagaimana pengaruh penerapan akuntansi keuangan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Sekretariat Daerah Provinsi Jateng?
4. Bagaimana pengaruh sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Sekretariat Daerah Provinsi Jateng ?
5. Bagaimana pengaruh *Good Governance* terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Sekretariat Daerah Provinsi Jateng ?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah disampaikan diatas, tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk :

1. Menganalisa dan menguji secara empiris pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Sekretariat Daerah Provinsi Jateng
2. Menganalisa dan menguji secara empiris pengaruh pengendalian akuntansi terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Sekretariat Daerah Provinsi Jateng

3. Menganalisa dan menguji secara empiris pengaruh penerapan akuntansi keuangan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Sekretariat Daerah Provinsi Jateng
4. Menganalisa dan menguji secara empiris pengaruh sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Sekretariat Daerah Provinsi Jateng
5. Menganalisa dan menguji secara empiris pengaruh *Good Governance* terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada Sekretariat Daerah Provinsi Jateng.

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

Berdasarkan tujuan Penelitian yang telah dikemukakan sebelumnya, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk berbagai pihak, antara lain:

a. Bagi Setda Provinsi Jateng

Hasil penelitian ini untuk dapat dipergunakan sebagai masukan bagi pihak organisasi lebih lanjut dalam perumusan kebijakan dalam rangka meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintah, terkait dengan kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, penerapan akuntansi keuangan, sistem pelaporan, dan *God Governance*.

b. Bagi penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan melatih kemampuan penulis dalam menganalisis persoalan berdasarkan teori yang telah diperoleh di bangku kuliah dengan kenyataan yang ada.

c. **Bagi Akademik**

Menambah pengetahuan bagi para akademisi serta dapat digunakan sebagai bahan referensi untuk penelitian selanjutnya