

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Otonomi daerah yaitu suatu kebijakan yang digunakan dalam penyelenggaraan pembangunan negara. Kebijakan ini digunakan untuk mencapai tujuan negara yaitu kesejahteraan masyarakat. Usaha untuk mencapai tujuan tersebut dilakukan pada tingkatan pemerintahan yang dekat dengan masyarakat, adalah pemerintah daerah, sehingga kebijakan fiskal daerah akan sesuai dengan kebutuhan, aspirasi dan prioritas daerah (Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, 2011).

Implementasi otonomi daerah mengakibatkan berbagai masalah yang terjadi. Hal ini dikarenakan daerah memiliki kapasitas serta kemampuan yang berbeda seperti keuangan, infrastruktur, dan sumber daya manusia (Syahrudin, 2006). Perbedaan tersebut mengakibatkan terjadinya perkembangan pemerintah daerah yang berbeda. Terdapat pemerintah daerah yang berkembang secara pesat dan ada pemerintah daerah yang perkembangannya kurang baik sehingga harus ada bantuan dari pemerintah pusat dalam aspek *financial*.

Konsekuensi adanya otonomi daerah yaitu pemerintah pusat menerapkan sistem desentralisasi fiskal. Penerapan ini dimulai setelah dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 yang disempurnakan menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintah Daerah serta Undang-undang Nomor 33 Tahun

2004 mengenai Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Visi desentralisasi fiskal di Indonesia yaitu untuk menciptakan alokasi sumber daya nasional yang efisien melalui keuangan pusat dan daerah yang *accountable*, *transparent*, dan *fairness*.

Dalam pengelolaan keuangan mengacu kepada Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri No.13 Tahun 2006 yang diperbaharui menjadi Permendagri No.59 Tahun 2007 dan diperbaharui menjadi Permendagri No.32 Tahun 2011 dan Permendagri No.21 Tahun 2011 adalah perubahan kedua Permendagri No.13 tahun 2006 mengenai pedoman pengelolaan keuangan daerah yang terdiri dari penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran sampai pertanggungjawaban dan pengawasan penggunaan anggaran daerah. Pengelolaan keuangan daerah terdiri dari aktivitas pelaksanaan, pengawasan, perencanaan, pengendalian pelaporan serta evaluasi (PP.No.58 tahun 2005).

Fenomena yang terjadi mengenai akuntabilitas pengelolaan keuangan yaitu adanya ketidakpatuhan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terhadap ketentuan peraturan perundangan-undangan tentang pengelolaan keuangan yang mengakibatkan kualitas pada laporan keuangan pemerintah menurun, sehingga mendapatkan opini wajar dengan pengecualian (WDP) berdasarkan hasil audit BPK. Berdasarkan data berupa informasi dari pihak badan pemeriksa keuangan (BPK) Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2015 terdapat beberapa pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah masih mendapatkan opini wajar dengan

pengecualian. Berikut ini daftar Pemerintah Daerah yang mendapat opini WDP berdasarkan audit BPK pada tahun 2015 :

**Tabel 1.1**  
**Daftar Pemerintah Daerah**  
**Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP)**  
**Periode 2015**

<b>Pemerintah Daerah</b>	<b>Jenis Opini</b>
Kota Salatiga	WDP
Kab. Demak	WDP
Kab. Rembang	WDP
Kota Magelang	WDP
Kab. Cilacap	WDP
Kab. Purbalingga	WDP
Kab. Batang	WDP
Kab. Pemalang	WDP

Terlihat beberapa pemerintah daerah di Jawa Tengah masih meraih opini WDP yang diberikan dari pihak BPK. Diketahui bahwa peraihan opini tersebut dilator belakanginya oleh beberapa hal yaitu terdapat piutang macet dari BUMD yang belum jelas jumlah yang terealisasi karena statusnya masih dalam proses penegakan hukum, adanya kekurangan kas yang belum ditetapkan oleh pihak-pihak yang bertanggungjawab. Selain dua hal tersebut, terdapat asset tetap tanah yang belum dapat dipastikan kewajarannya, tidak diketahui keberadaannya, bersertifikat ganda. Selanjutnya, asset tetap (peralatan dan mesin) yang tidak dijelaskan unit, jenis, jumlah dan keberadaannya. Masih kurangnya pengendalian intern seperti kelemahan dalam pencatatan dan pelaporan asset tetap tanah dan pengelolaan dana. ([www.news.okezone.com](http://www.news.okezone.com)).

Selain itu pada pemda yang mendapatkan opini WTP yaitu dari pemerintah kabupaten Wonogiri Jawa Tengah dari badan pemeriksa keuangan (BPK) atas laporan keuangan Pemerintah kabupaten Wonogiri tahun anggaran

2016. Meskipun mendapat hasil WTP, BPK tetap memberikan catatan dan rekomendasi tertentu agar Bupati melakukan suatu tindakan yaitu dengan memperbaiki kekurangan yang masih ada yaitu belum jelasnya kepemilikan asset daerah irigasi (Solopos, 2016). Selain itu, berdasarkan Surat Hasil Pemeriksaan (SHP) mengenai Laporan Keuangan Pemkab Wonogiri 2016 tertanggal 29 Mei 2017, BPK menemukan beberapa catatan atas sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan kepada ketentuan perundang-undangan. Pada sistem pengendalian intern, ditemukan adanya kelemahan dalam penyusunan laporan keuangan seperti ihwal piutang pajak bumi dan bangunan pedesaan dan perkotaan (PBB-P2) yang belum diverifikasi (Solopos, 2017).

Akuntabilitas pengelolaan keuangan merupakan suatu prinsip yang bertujuan untuk mempertanggungjawabkan proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan yang dimana dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Harapan masyarakat adalah pemerintah dapat memperbaiki akuntabilitas pengelolaan keuangan negara yang ada di pusat dan daerah. Dengan cara pemerintah dapat menyediakan informasi keuangan yang relevan secara jujur dan tranparan kepada masyarakat dengan tujuan memberikan pelayanan dan mempertanggungjawabkan amanah publik.

Kepercayaan *public-stakeholder* merupakan suatu keyakinan dari pihak lain terhadap kepemilikan pemerintahan, dimana kaitannya dengan akuntabilitas pengelolaan keuangan yang dimiliki oleh pemerintah. Apabila akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah ini baik maka kepercayaan *public-stakeholder*

terhadap kepemilikan pemerintah daerah ini baik dikarenakan laporan keuangan yang disajikan oleh pemda secara transparansi serta akuntabel, dengan hal itu *public-stakeholder* akan lebih mudah percaya karena tidak adanya kerahasiaan.

Menurut (Superdi, 2017) Penerapan sistem akuntansi keuangan daerah merupakan faktor pertama dalam meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Sistem akuntansi daerah bertujuan sebagai perencanaan dan pengelolaan keuangan pemerintah dan memudahkan pengendalian secara efektif terhadap aset, hutang, dan ekuitas dana. Saat ditetapkan PP No.71 tahun 2010 mengenai SAP yang berbasis akrual yang membawa perubahan dalam sistem pelaporan keuangan di Indonesia, seperti perubahan penerapan basis kas menjadi basis akrual dalam transaksi keuangan pemerintah ini diharapkan membawa perubahan yang baik dalam memberikan informasi mengenai posisi keuangan yang utuh, menyajikan informasi yang relevan dan bermanfaat dalam mengevaluasi kinerja.

Penyajian laporan keuangan daerah ini berpedoman kepada Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2005 mengenai standar akuntansi pemerintah yang direvisi menjadi PP no.71 Tahun 2010 mengenai penyajian laporan keuangan terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan atas Saldo Anggaran Lebih (SAL), Neraca, Laporan Arus Kas, Laporan Operasional (LO), Laporan Perubahan Ekuitas dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Penyajian laporan keuangan merupakan penyajian informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, kinerja keuangan suatu entitas, dan arus kas.

Adanya penyajian laporan keuangan ini bertujuan untuk menciptakan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah semakin baik.

Aksesibilitas laporan keuangan adalah suatu kemudahan seseorang dalam mengakses sebuah informasi tentang laporan keuangan yang telah disediakan. Aksesibilitas ini mempengaruhi akuntabilitas dari kemudahan dan efektifnya laporan keuangan yang mudah dibaca dan dipahami menurut (Mulyana, 2006). Aksesibilitas ini bertujuan untuk masyarakat agar mampu mengevaluasi pemerintah mengenai pengelolaan keuangan publik.

Aktivitas pengendalian dalam bidang keuangan negara membawa implikasi diperlukannya sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih *accountable* dan *transparent* (Peraturan Perundang-undangan No.60 Tahun 2008). Menurut (Asfiryati, 2017) menjelaskan mengenai sistem pengendalian yaitu suatu proses pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan organisasi seperti kegiatan yang efektif, efisien, keandalan laporan keuangan, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan No.60 Tahun 2008.

Dari penetapan PP No.71 tahun 2010 mengenai SAP yang berbasis akrual ini mendorong agar adanya perubahan yang baik dalam pemberian informasi mengenai posisi keuangan yang utuh, dan dapat menyajikan informasi yang relevan, serta baik buruknya laporan keuangan ini dapat dilihat dari sistem akuntansi keuangan daerah. Dimana dalam penelitian yang dilakukan oleh

(Surjono & Firdaus, 2017) menjelaskan bahwa sistem akuntansi keuangan daerah memiliki pengaruh positif terhadap akuntabilitas laporan keuangan daerah. Sedangkan menurut penelitian Putri (2018) menyebutkan bahwa sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Dalam penyajian laporan keuangan terdapat konsep dasar dari akuntansi seperti kemandirian substansi, kesinambungan substansi, dan pengukuran dalam satuan uang untuk mencapai tujuan agar menghasilkan akuntabilitas pengelolaan keuangan yang baik. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Mulyani (2018) menyebutkan bahwa penyajian laporan keuangan memiliki pengaruh positif yang signifikan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Sedangkan, penelitian yang dilakukan oleh Yolanda (2018) berbanding terbalik karena dalam penelitian ini membuktikan bahwa penyajian laporan keuangan tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan laporan keuangan.

Diketahui bahwa kemudahan dalam mendapatkan suatu informasi keuangan pemerintah ini merupakan salah satu wujud dari pertanggungjawaban pemerintah terhadap masyarakat serta dalam pengelolaan keuangan daerah. Namun dalam penelitian yang dilakukan oleh Putri (2018) menjelaskan bahwa aksesibilitas laporan keuangan tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Namun, menurut penelitian Yolanda (2018) menyebutkan bahwa aksesibilitas laporan keuangan daerah memiliki pengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Dalam sistem pengendalian internal ini menunjukkan bahwa adanya pengawasan untuk mencapai tujuan suatu organisasi seperti kegiatan yang efisien dan efektif, serta keandalan dalam laporan keuangan. Ini dijelaskan dalam penelitian Mulyani (2018) yang menyebutkan bahwa sistem pengendalian internal memiliki pengaruh yang positif terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Namun, penelitian ini berbeda dengan Putri (2018) yang menyebutkan bahwa sistem pengendalian internal tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Dengan adanya kepercayaan *public-stakeholder* inilah mendorong pemerintah untuk dapat meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerahnya. Bagaimana pun pemerintah daerah tetap membutuhkan bantuan dari *public-stakeholder*. Dalam hal ini terdapat penelitian yang menyatakan bahwa akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap kepercayaan *public-stakeholder* (Nurrizkiana dkk, 2017). Namun dalam penelitian Rahmawati (2013) hanya menyebutkan bahwa akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kepercayaan *public-stakeholder*.

Berdasarkan adanya fenomena gap dan hasil dari beberapa penelitian terjadi perbedaan satu dengan yang lain. Sehingga menarik untuk dilakukan penelitian dengan judul “Model Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah Di Kota Semarang Tahun 2019”. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu penelitian ini menarik variabel baru yaitu kepercayaan *public-stakeholder*. Dengan alasan bahwa kepercayaan *public-stakeholder* dapat



membawa pengaruh baik terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, dimana ketika akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah itu dinyatakan baik maka akan meningkatkan kepercayaan *public-stakeholder*, namun sebaliknya apabila akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah ini kurang baik secara otomatis akan mempengaruhi kepercayaan *public-stakeholder*. Dibuktikan dari hasil penelitian sebelumnya yang menyatakan bahwa akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah hanya berpengaruh terhadap kepercayaan *public-stakeholder* (Rahmawati , 2013), sedangkan dalam penelitian Nurrizkiana (2017) menyatakan bahwa akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kepercayaan *public-stakeholder*. Dari hal tersebut terlihat bahwa masih adanya perbedaan hasil penelitian yang dimana dapat dijadikan alasan peneliti untuk dapat meneliti kembali apakah akuntabilitas pengelolaan keuangan akan memiliki pengaruh terhadap kepercayaan *public-stakeholder*. Penelitian ini juga mengambil objek berbeda yaitu dari staff OPD Kota Semarang.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut :

1. Apakah sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah ?
2. Apakah penyajian laporan keuangan berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah ?

3. Apakah aksesibilitas laporan keuangan berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah ?
4. Apakah aktivitas pengendalian berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah ?
5. Apakah akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kepercayaan *public-stakeholder* ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini merupakan jawaban dari masalah yang akan diteliti. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Menguji dan menganalisis pengaruh sistem akuntansi keuangan daerah terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.
2. Menguji dan menganalisis pengaruh penyajian laporan keuangan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.
3. Menguji dan menganalisis pengaruh aksesibilitas laporan keuangan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.
4. Menguji dan menganalisis pengaruh aktivitas pengendalian terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.
5. Menguji dan menganalisis pengaruh akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah terhadap kepercayaan *public-stakeholder*.

## 1.4 Manfaat Penelitian

### 1. Manfaat Teoritis

Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan tentang ilmu ekonomi (akuntansi) dan dapat mengaplikasikannya pada permasalahan dunia kerja guna mendapatkan pengalaman dibidang penelitian dan aplikasi ilmu dari sistem akuntansi keuangan daerah, penyajian laporan keuangan, aksesibilitas laporan keuangan, serta akuntabilitas pengelolaan keuangan yang ada di pemerintah daerah (Pemda).

### 2. Manfaat Praktisi

Dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi gambaran untuk kantor OPD dalam pelaksanaan tugasnya, khususnya dalam meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah guna meningkatkan kepercayaan *public-stakeholder*.