

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Berlakunya Undang-Undang no 22 tahun 1999 dan Undang-Undang no 25 tahun 1999 merupakan titik awal berjalannya otonomi daerah (reformasi pemerintahan daerah dan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Indonesia). Misi utama kedua undang-undang tersebut adalah desentralisasi fiskal, yang diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: pertama, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa, dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) diseluruh daerah. Kedua, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ketingkat pemerintah yang lebih rendah.

Perjalanan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia penuh dengan persoalan pengelolaan (manajemen) keuangan daerah, yang meliputi aspek perencanaan, pemrograman, penganggaran, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan, serta pemeriksaan. Selain itu otonomi daerah ternyata belum diterjemahkan dengan tepat oleh beberapa daerah dan beberapa komponen bangsa ini, sehingga dalam pelaksanaannya banyak terjadi kontroversi dan penyimpangan dari semangat otonomi daerah itu sendiri.

Untuk menyempurnakan sekaligus menggantikan Undang-Undang no 22 tahun 1999 dan Undang-Undang no 25 tahun 1995 maka dikeluarkan Undang-Undang no 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang no

33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kedua Undang-Undang tersebut telah merubah akuntabilitas atau pertanggung jawaban pemerintah daerah dari pertanggung jawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) pertanggung jawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD). Pendelegasian dan tanggung jawab dari manajemen tingkat atas ke tingkat yang lebih rendah akan membawa konsekuensi semakin besarnya tanggung jawab manajer yang lebih rendah atas implementasi keputusan yang dibuat (Mia dan Miah, 1996).

Secara konseptual, akuntabilitas mengacu pada adanya kewajiban kepada pihak pemegang amanah (agen) untuk memberikan pertanggung jawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawab kepada pihak-pihak pemberi amanah (prinsipal) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban tersebut. Terwujudnya akuntabilitas merupakan tujuan utama dari reformasi sektor publik, dalam memenuhi tuntutan akuntabilitas, perlu kiranya organisasi sektor publik untuk melakukan pertanggung jawabannya baik secara horizontal maupun vertikal. Tuntutan yang pada akhirnya muncul adalah perlunya dibuat laporan keuangan eksternal yang dapat menggambarkan kinerja organisasi sektor publik tersebut (Mardiasmo, 2009: 20).

Pembuatan laporan keuangan adalah suatu bentuk kebutuhan transparansi yang merupakan syarat pendukung adanya akuntabilitas yang berupa keterbukaan (openness) pemerintah atas aktivitas pengelolaan sumber daya publik. Transparansi informasi terutama informasi keuangan dan fiskal harus dilakukan

dalam bentuk yang relevan dan mudah dipahami (Schiavo-Campo and Tomasi, 1999). Transparansi dapat dilakukan apabila ada kejelasan tugas dan kewenangan, ketersediaan informasi kepada publik, proses penganggaran yang terbuka, dan jaminan integritas dari pihak independen mengenai prakiraan fiskal, informasi, dan penjabarannya (IMF, 1998 dalam Schiavo-Campo and Tomasi, 1999).

Sistem pelaporan yang baik diperlukan agar dapat memantau dan mengendalikan kinerja manajer dalam mengimplementasikan anggaran yang telah ditetapkan. Pemerintah berkewajiban memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial dan politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) (2005) mengemukakan, laporan yang baik adalah laporan harus disusun secara jujur, objektif dan transparan. Laporan umpan balik diperlukan untuk mengukur aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kinerja dan akuntabilitas pada pelaksanaan suatu rencana atau waktu mengimplementasikan suatu anggaran, sehingga manajemen dapat mengetahui hasil dari pelaksanaan rencana atau pencapaian sasaran anggaran yang ditetapkan.

Mengukur keberhasilan kebijakan, idealnya diletakkan pada kerangka kontinum waktu panjang, tidak hanya sesaat. Kendatipun reformasi memaksa terjadinya perubahan struktur (restrukturisasi) dengan penyesuaian daerah otonom, dimana disadari pemerintahan tidak lagi bercorak korporatis dan sentralistik pada kepemimpinan top executive di tangan bupati/wali kota. Politisasi birokrasi yang masih cukup kental mewarnai dinamika otonomi daerah.

Hal ini, erat kaitannya juga dengan kegagalan hubungan kelembagaan eksekutif dan legislatif, karena proses menguatnya *political society* (Elvira, 2011)

Sunarsip (2001) mengemukakan bahwa terjadinya krisis ekonomi di Indonesia disebabkan oleh tata kelola yang buruk (*bad governance*) pada sebagian besar pelaku ekonomi (publik dan swasta). Salah satu usaha memulihkan kondisi ekonomi, sosial dan politik adalah dengan mengembalikan kepercayaan rakyat kepada pemerintah dengan mencoba mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa atau yang dikenal dengan istilah *good governance*. Oleh karena itu tuntutan terhadap terwujudnya *good governance* (tata kelola yang baik) sangat diperlukan terutama di instansi pemerintah. Upaya ini juga didukung oleh banyak pihak baik pemerintah sendiri sebagai lembaga eksekutif, DPR sebagai lembaga legislatif, pers dan juga oleh lembaga-lembaga swadaya masyarakat.

Sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan (Arfianti, 2011). Laporan keuangan pemerintah yang dihasilkan harus memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010. Laporan keuangan pemerintah kemudian disampaikan kepada DPR/DPD dan masyarakat umum setelah diaudit oleh BPK. Dalam

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, laporan keuangan setiap pemerintah daerah setidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan. Pelaporan keuangan tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam pertanggungjawaban kepala daerah kepada masyarakat (*public accountability*).

Laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah pada akhirnya akan digunakan oleh beberapa pihak yang berkepentingan sebagai dasar untuk pengambilan keputusan. Oleh karena itu, pemerintah daerah wajib memperhatikan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan untuk keperluan perencanaan, pengendalian, dan pengambilan keputusan. Informasi akuntansi yang terdapat di dalam laporan keuangan pemerintah daerah harus memenuhi beberapa karakteristik kualitatif yang disyaratkan, sebagaimana yang disyaratkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Oleh karena itu, informasi yang terdapat di dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) harus bermanfaat dan sesuai dengan kebutuhan para pemakai (Sukmaningrum, 2012).

Penelitian ini dilakukan pada 38 SKPD yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sumenep. Hal ini terkait dengan hasil audit laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Sumenep yang mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) pada tahun 2012, dan pada tahun 2013 ditargetkan akan meraih opini wajar tanpa pengecualian (WTP), penilaian dari badan pemeriksa keuangan (BPK) pada penggunaan anggaran 2013.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas , maka diperlukan penelitian yang berjudul “**Pengaruh Sistem Pelaporan dan *Good Governance* Terhadap Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep**”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah ada pengaruh sistem pelaporan terhadap akuntabilitas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep?
2. Apakah ada pengaruh *good governance* terhadap akuntabilitas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep?

## **1.3 Tujuan Dan Manfaat Penelitaian**

### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji dan menganalisis apakah sistem pelaporan berpengaruh terhadap akuntabilitas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep.
2. Untuk menguji dan menganalisis apakah *good governance* berpengaruh terhadap akuntabilitas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep.

### 1.3.2 Manfaat Penelitian

#### a. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi dalam menganalisis akuntabilitas laporan keuangan Pemerintah Daerah. Dan juga bisa digunakan sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya.

#### b. Bagi Pemerintah

Manfaat dari hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumbang saran dalam mencapai akuntabilitas laporan keuangan Pemerintah Daerah.

#### c. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat manfaat berupa tambahan pengetahuan kepada peneliti mengenai pengaruh sistem pelaporan dan *good governance* terhadap akuntabilitas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep.