

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Fenomena yang sedang terjadi di Indonesia saat ini adalah mengenai adanya tuntutan akuntabilitas baik dalam pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hal tersebut merupakan pengaruh dari adanya otonomi daerah. Adanya regulasi pengelolaan keuangan daerah dari pra-reformasi menuju reformasi menyebabkan adanya pergeseran dari pemerintahan sentralis menuju pemerintahan yang menerapkan asas desentralisasi sebagai bentuk perwujudan pelaksanaan otonomi daerah.

Dasar dari pelaksanaan otonomi daerah tersebut adalah UU No. 32 Tahun 2004 yang menggantikan UU No. 22 Tahun 1999. Otonomi daerah menurut UU No. 23 Tahun 2004 ialah segala hak, wewenang, serta kewajiban daerah otonom dalam mengatur dan mengurus sendiri segala urusan pemerintah dan kepentingan masyarakatnya yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Hal tersebut terkait pada penyerahan hak dan wewenang pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri. Artinya, pemerintah daerah harus mampu mengelola dan mengatasi segala permasalahan yang terjadi pada daerahnya dengan sebaik-baiknya dan penuh tanggung jawab.

Hehanussa (2015) mengungkapkan bahwa dampak dari adanya otonomi daerah tersebut adalah adanya perubahan yang signifikan untuk komposisi pengeluaran anggaran baik pada pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah. Dengan demikian, maka pemerintah dituntut untuk mewujudkan pengelolaan keuangan dengan penuh tanggungjawab. Berdasarkan PP No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah, yang dimaksud dengan pengelolaan keuangan daerah adalah seluruh kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah, di mana kekuasaan pengelolaan keuangan daerah tersebut dipegang oleh kepala daerah. Selain itu, adanya wewenang untuk mengelola sendiri keuangan setiap pemerintah daerah juga akan diikuti oleh risiko adanya tindakan penyalahgunaan wewenang seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) seperti yang diungkapkan oleh Pratolo dan Jatmiko (2017).

Risiko tersebut sejalan dengan permasalahan yang ada di Indonesia saat ini, yaitu maraknya penyalahgunaan wewenang dan jabatan yang mengakibatkan terjadinya tindak pidana korupsi. Berdasarkan indeks persepsi korupsi 2017 dalam laporan tahunan Transparansi Internasional yang menyusun peringkat korupsi 180 negara di dunia dengan basis penilaian terkait layanan publik disebuah negara, Indonesia menempati urutan ke-96. Pernyataan tersebut juga diiringi dengan penjelasan bahwa korupsi semakin menjadi masalah yang global dan banyak negara yang dinilai lamban dalam memerangi korupsi. Di Indonesia sendiri korupsi merupakan suatu hal

semakin membuat masyarakat geram Hal tersebut sesuai dengan pendapat Lestiawan dan Jatmiko (2016) bahwa beberapa tahun terakhir sedang marak terjadi tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme, baik yang dilakukan oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah.

Salah satu langkah untuk mencegah dan mengantisipasi adanya kecurangan-kecurangan yang terjadi dalam lingkungan pemerintahan adalah dengan mewujudkan akuntabilitas publik. Tuntutan adanya akuntabilitas tersebut adalah bahwa adanya keinginan dari publik terutama masyarakat agar pemerintah melakukan pengelolaan keuangan daerahnya secara bertanggungjawab. Akuntabilitas publik merupakan sebuah kewajiban bagi pihak pemegang amanah (*agent*) untuk melakukan pertanggungjawaban, penyajian, pelaporan, dan pengungkapan aktivitas serta kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak serta wewenang untuk memintai pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo, 2009).

Pemerintah daerah merupakan pihak yang diberi amanah oleh publik sebagai pihak yang memberikan amanah, sehingga pengelolaan keuangan yang dilakukan harus dipertanggungjawabkan dalam bentuk akuntabilitas pengelolaan keuangan. Hal tersebut sesuai dengan salah satu ayat Al-Qur'an yaitu Surat An-Nisa (4) Ayat 58, yang berbunyi :

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴾

“58. Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.”

Hal tersebut sudah jelas menyatakan bahwa pemerintah daerah harus melakukan pengelolaan keuangan yang akuntabel atau bertanggungjawab. Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dimaknai dengan sebuah pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara bertanggungjawab, di mana pemerintah harus menyajikan segala aktivitas dan kinerja keuangan secara transparan. Dengan adanya akuntabilitas tersebut juga dapat berdampak pada peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Lestiawan dan Jatmiko (2016) mengungkapkan jika akuntabilitas juga dapat diartikan sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah atas segala keputusan yang diambil, di mana keputusan tersebut tidak boleh merugikan salah satu pihak, termasuk masyarakat.

Sasaran dari pertanggungjawaban tersebut adalah laporan keuangan yang disajikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, mencakup penerimaan, penyimpanan, serta pengeluaran uang oleh instansi pemerintah (Pratolo dan Jatmiko, 2017). Pemerintah daerah harus melakukan penyusunan laporan keuangan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP) yang berlaku, yang diatur dalam PP No. 71 Tahun 2010. Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Standar Akuntansi Pemerintahan adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Ichlas, Basri,

dan Arfan (2014) memaparkan bahwa Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) adalah sebuah landasan hukum bagi pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan atas penerimaan dan penggunaan dana secara transparan, efisien, dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga pencapaian akuntabilitas dapat diwujudkan. Menurut Aminah dan Lindrianasari (2013), pemerintah daerah harus mampu menunjukkan kemampuannya dalam menyusun laporan keuangan untuk mematuhi undang-undang yang mengatur tentang pengendalian dan akuntabilitas keuangan negara, yaitu UU No. 15 Tahun 2004. Dengan demikian, penerapan standar akuntansi pemerintahan (SAP) merupakan salah satu faktor yang memengaruhi akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Penerapan SAP dapat diwujudkan dengan penggunaan basis akrual dalam pencatatan laporan keuangan.

Selain penerapan standar akuntansi pemerintahan (SAP) dalam penyusunan laporan keuangan, faktor lain yang memengaruhi akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah adalah dilakukannya penyajian laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut disajikan dengan memenuhi karakteristik kualitatif laporan keuangan, yaitu disajikan secara relevan, andal, dapat dipahami, dan dapat dibandingkan. Selain sesuai dengan karakteristik kualitatif, harus juga dilakukan penyajian yang wajar pada laporan keuangan. Laporan keuangan merupakan bentuk tanggung jawab pemerintah daerah terhadap publik, yang bertujuan agar publik dapat mengetahui segala aktivitas yang dilakukan, terkait dengan dari mana dana diperoleh dan bagaimana serta kemana saja dana-dana tersebut dialokasikan.

Publik juga dapat menggunakan laporan keuangan tersebut untuk menilai kinerja pemerintah daerah sebagai pihak yang diberi amanah untuk melakukan pengelolaan keuangan dengan sebaik-baiknya. Dengan demikian, maka laporan keuangan harus dipublikasikan kepada masyarakat luas, di mana setiap masyarakat atau publik dapat mengakses laporan keuangan tersebut.

Akuntabilitas pengelolaan keuangan tidak hanya terkait dengan penerapan SAP dan penyajian laporan keuangan, namun juga disertai dengan kemudahan akses oleh publik terhadap laporan keuangan tersebut. Fauziyah dan Handayani (2017) mengungkapkan bahwa jika sebuah laporan keuangan pemerintah daerah disajikan semakin baik dan terdapat kemudahan untuk mengaksesnya, maka dampaknya adalah adanya peningkatan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Begitu pula sebaliknya, buruknya laporan keuangan atau tidak lengkap dan tidak disertai dengan kemudahan akses, maka akan berdampak pada penurunan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian, aksesibilitas laporan keuangan merupakan salah satu faktor yang memengaruhi akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Aksesibilitas dimaknai sebagai suatu kemudahan bagi masyarakat dalam melakukan akses atas laporan keuangan pemerintah daerah. Kemudahan akses tersebut merupakan bentuk bukti pertanggungjawaban bahwa keuangan daerah telah dikelola dengan baik, jujur, dan terbuka.

Dengan demikian, maka informasi keuangan yang disajikan dengan baik, terbuka, dan sesuai dengan SAP, serta publik memperoleh kemudahan

dalam mengaksesnya, maka kepercayaan publik terhadap pemerintah akan meningkat. Hal tersebut juga dapat menjadi sarana untuk menanggulangi permasalahan penyalahgunaan jabatan dan kasus korupsi yang saat ini sedang marak terjadi. Dengan pengelolaan keuangan yang akuntabel, pihak-pihak yang terkait tidak mendapatkan celah untuk melakukan penyelewengan dana publik yang menjadi hak milik publik, karena semua aktivitas dan transaksi yang dilakukan akan dicatat dan dipublikasikan kepada masyarakat luas.

Salah satu media pemerintah dalam mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerahnya adalah melalui laporan keuangan pemerintah daerah. Dengan kata lain, laporan keuangan tersebut merupakan media akuntabilitas pemerintah daerah terkait dengan pengelolaan keuangannya. Laporan keuangan pemerintah daerah akan diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) setiap tahunnya, dan akan diberikan opini. Opini yang diberikan tersebut merupakan suatu bentuk apresiasi dari BPK atas hasil laporan keuangan yang telah diperiksa. Berikut adalah tabel perkembangan opini BPK Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) pada Tahun 2012-2016.

Tabel 1.1
Perkembangan Opini BPK Pemerintah Provinsi DIY dari Tahun 2012-2016

LKPD	OPINI BPK				
	Tahun 2012	Tahun 2013	Tahun 2014	Tahun 2015	Tahun 2016
Prov. D.I.Yogyakarta	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
Kab. Bantul	WTP DPP	WTP DPP	WTP DPP	WTP	WTP
Kab. Gunungkidul	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
Kab. Kulon Progo	WDP	WTP DPP	WTP DPP	WTP	WTP
Kab. Sleman	WTP DPP	WTP	WTP	WTP	WTP
Kota Yogyakarta	WTP DPP	WTP DPP	WTP DPP	WTP	WTP

Sumber : IHPS BPK RI Semester II Tahun 2017

Keterangan :

WTP : Wajar Tanpa Pengecualian

WTP DPP : Wajar Tanpa Pengecualian dengan Paragraf Penjelas

WDP : Wajar dengan Pengecualian

Tabel Opini BPK Semester II Tahun 2017 tersebut menjelaskan bahwa untuk Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sudah mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dalam 5 tahun terakhir. Namun, untuk pemerintah kabupaten masih belum merata dalam pencapaian opini WTP. Oleh karena itu, penelitian ini menjadikan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo sebagai objek penelitian. Salah satu alasannya adalah bahwa Kabupaten Kulon Progo baru dua kali mendapatkan opini WTP dari BPK RI. Meskipun sudah mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), namun berdasarkan hasil pemeriksaan terhadap laporan keuangan Pemerintah

Kabupaten Kulon Progo terdapat hal-hal yang menjadi perhatian dan adanya rekomendasi dari BPK RI yang ditujukan kepada Bupati Kulon Progo.

BPK menemukan adanya kelemahan sistem pengendalian *intern* dalam penyusunan laporan keuangan, di mana pengelolaan kas pada Bendahara Pengeluaran SKPD di Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) pada Pemerintah Kabupaten Kulon Progo belum memadai. Selain itu, BPK juga menemukan adanya ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan dalam pengelolaan keuangan negara, yaitu adanya penggunaan pungutan pajak oleh Bendahara Pengeluaran UPTD BLUD Puskesmas Wates untuk keperluan pribadi sebesar Rp 41.482.062,00. (Sumber : www.kulonprogokab.go.id).

Penelitian Ichlas, Basri, dan Arfan (2014) dan Zeyn (2011) menyatakan bahwa penerapan standar akuntansi pemerintahan mempunyai pengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah. Hasil penelitian Fatmi (2016) juga memberikan hasil bahwa standar akuntansi pemerintahan berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah baik secara langsung maupun tidak langsung. Penelitian yang dilakukan oleh Fauziah dan Handayani (2017), Hehanussa (2015), dan penelitian Subekti, Rizani, dan Novriyandana (2015) memberikan hasil bahwa penyajian laporan keuangan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Penelitian Pasaribu (2010) memberikan hasil yang berbeda, yaitu penyajian laporan keuangan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap akuntabilitas keuangan daerah. Penelitian Azizah dkk

(2014) serta penelitian Sari dan Azlina (2017) juga memberikan hasil bahwa penyajian laporan keuangan tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Selain itu, penelitian Fauziyah dan Handayani (2017) dan Hehanussa (2014) menyatakan bahwa aksesibilitas laporan keuangan berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Namun, tidak sejalan dengan penelitian Azizah, Junaidi, dan Setiawan (2014) yang menyatakan bahwa aksesibilitas laporan keuangan tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Penelitian ini dilakukan untuk mengembangkan model dari penelitian sebelumnya, yaitu dengan penambahan variabel penerapan standar akuntansi pemerintah (SAP). Selain itu, penelitian ini juga untuk menguji kembali dari penelitian-penelitian sebelumnya karena adanya hasil yang tidak konsisten atas penelitian yang telah dilakukan. Dengan uraian latar belakang tersebut maka peneliti akan melakukan Penelitian dengan judul **“Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), Penyajian Laporan Keuangan, dan Aksesibilitas Keuangan Daerah Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah”**

Penelitian ini merupakan replikasi pengembangan dari penelitian Fauziyah dan Handayani (2017). Penelitian ini memiliki beberapa perbedaan dengan penelitian sebelumnya. Penelitian sebelumnya dilakukan pada tahun 2017 dengan memilih Kota Surabaya sebagai lokasi penelitian, sedangkan penelitian ini dilakukan pada tahun 2018 dengan memilih lokasi Kabupaten

Kulon Progo, dengan SKPD Kabupaten Kulon Progo sebagai objek penelitian. Perbedaan selanjutnya adalah adanya penambahan variabel independen dalam penelitian ini, yaitu penerapan standar akuntansi pemerintah (SAP) dari penelitian Zeyn (2011). Alasan peneliti mengambil variabel tersebut adalah karena penerapan standar akuntansi pemerintahan (SAP) sedang menjadi salah satu perhatian, terkait dengan peralihan dari basis kas menuju basis akrual sejak diberlakukannya PP No. 71 Tahun 2010, sehingga relevan untuk dilakukan penelitian.

Penelitian ini tidak menggunakan variabel *good governance* dari penelitian Zeyn (2011), karena *good governance* kurang sesuai digunakan dalam penelitian ini. *Good governance* bukanlah merupakan faktor yang memengaruhi akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Akuntabilitas justru merupakan salah satu faktor yang memengaruhi *good governance*, karena dengan akuntabilitas yang baik maka akan menunjang terwujudnya tata kelola pemerintah yang baik pula.

B. Rumusan Masalah Penelitian

1. Apakah penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah?
2. Apakah penyajian laporan keuangan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah?
3. Apakah aksesibilitas keuangan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintahan (SAP) terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah
2. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh penyajian laporan keuangan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah
3. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh aksesibilitas keuangan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan, terutama pada akuntansi sektor publik terkait dengan keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini juga dapat dijadikan tambahan literatur bagi penelitian selanjutnya dalam bidang akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

2. Manfaat Praktik

- a. Bagi Pemerintah (SKPD Kulon Progo)

Penelitian ini dapat berguna bagi pemerintah, khususnya untuk pemerintah daerah kabupaten Kulon Progo untuk meningkatkan kinerjanya terutama dalam peningkatan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

b. Bagi Perguruan Tinggi

Penelitian ini dapat digunakan sebagai rujukan dalam penelitian-penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah daerah.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini dapat memberikan pandangan kepada masyarakat mengenai pengelolaan keuangan pemerintah daerah, sehingga masyarakat dapat mengevaluasi kinerja pemerintah daerah.

d. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini dapat dijadikan referensi dalam penelitian selanjutnya dalam bidang akuntansi yaitu mengenai akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.