

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Transparansi dan akuntabilitas keuangan publik di Indonesia merupakan isu yang semakin mendapat perhatian dalam beberapa tahun terakhir ini. Hal ini disebabkan antara lain oleh adanya desentralisasi fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai konsekuensi dari otonomi daerah, sehingga menyebabkan perubahan signifikan dalam komposisi pengeluaran anggaran pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah. (Hehanusa, 2015). Masyarakat di Indonesia menuntut agar pemerintahan mampu mengelola otonomi daerah dan sistem pengelolaan keuangan daerah agar lebih baik. Pemerintah harus dapat meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Demi terciptanya hal tersebut pemerintah harus mampu menyediakan semua informasi keuangan yang relevan secara jujur dan terbuka kepada publik (Superdi, 2017).

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang disebut dengan Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan ini secara penuh daerah tersebut dapat membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat, artinya daerah diberi kewenangan secara penuh untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah.

Otonomi Daerah merupakan salah satu wujud nyata untuk mendukung terselenggaranya *good governance*. *Good governance* ini mengusung semangat reformasi dengan menempatkan masyarakat sebagai pilar utama pemerintahan daerah. *Good governance* itu sendiri adalah suatu konsep pendekatan yang berorientasi kepada pembangunan sektor publik oleh pemerintahan yang baik. (Mardiasmo, 2002). Pemerintah daerah diharuskan untuk selalu melakukan

peningkatan kualitas dan kuantitas pembangunan daerah yang bersifat transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Dalam mengelola pembangunan daerah perlu ditunjang oleh beberapa sumber keuangan yang berasal dari daerah yang bersangkutan, kemudian diperlukan beberapa kebijakan keuangan yang ditempuh pemerintah untuk mengatur semua konsep pembangunan daerah tersebut.

Perkembangan akuntansi sektor publik, khususnya di Indonesia semakin pesat dengan adanya era reformasi dalam pelaksanaan kebijakan pemerintahan, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang menitikberatkan pada pemerintah daerah. Selain itu, maraknya globalisasi yang menuntut daya saing di setiap negara juga menuntut daya saing di setiap pemerintah daerah, dimana daya saing pemerintah daerah ini diharapkan akan mampu tercapai melalui peningkatan kemandirian pemerintahan. Dengan bergulirnya UU No.22/1999 yang diperbaharui dengan UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25/1999 yang diperbaharui dengan UU No.33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Reformasi akuntansi keuangan daerah dan manajemen keuangan daerah kemudian banyak dilakukan dalam rangka memenuhi tuntutan transparansi dan akuntabilitas publik pemerintah daerah atas keuangan publik, (Sukhemi, 2010)

Untuk mewujudkan hal diatas, diperlukan laporan keuangan pemerintah daerah yang berkualitas. Informasi akuntansi yang terdapat di dalam laporan keuangan pemerintah daerah harus memenuhi beberapa karakteristik kualitatif yang sebagaimana disyaratkan dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yakni : Relevan, Andal, Netral, Dapat dibandingkan dan Dapat dipahami. Badan Pemeriksa Keuangan telah melakukan audit atas LKPD selama tujuh tahun, dari tahun 2009-2016. BPK memberikan opini *qualified* dalam persentase yang lebih besar atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Hasil pemeriksaan keuangan daerah semakin

memburuk setiap tahun, hal ini didukung oleh data dari BPK yang menyatakan bahwa persentase LKPD dari tahun 2009-2015 mendapat opini wajar tanpa pengecualian (WTP), dan wajar dengan pengecualian (WDP) dari BPK semakin berkurang dan sebaliknya, opini tidak wajar (TW), bahkan tidak memberikan pendapat (TMP) meningkat drastis dari tahun ke tahun. Pada tahun 2016 mulai menunjukkan adanya perkembangan yang cukup baik, tetapi hal ini masih dinilai kurang bila dibandingkan dengan jumlah LKPD yang diaudit oleh BPK (www.bpkri.go.id, 2017).

Fenomena terkait dengan tema kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Lampung Timur yaitu adanya pemberitaan bahwa; Pemerintah kabupaten (Pemkab) lampung timur (Lamtim) gagal meraih predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan pemeriksa keuangan (BPK) perwakilan provinsi lampung tahun 2018. Diketahui juga pada tahun 2017 dibawah kepemimpinan Chusnunia Chalim Pemda lamtim mendapatkan predikat Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dari BPK provinsi Lampung, yang sebelumnya sejak 2008 sekitar 10 tahun lalu kabupaten lampung timur gagal mendapatkan opini dari BPK sehingga laporan keuangan pemda lamtim tidak dapat diberikan predikat opini (*Disclaimer*) dari BPK. (SkalaBraknews.com diakses 2020).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hingga saat ini telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menitik beratkan pada daerah kabupaten/kota memberikan kewenangan luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah sangat ditentukan oleh kesiapan dan kemampuan daerah itu sendiri dalam mengelola dan memberdayakan seluruh potensi dan sumber daya yang tersedia. Wewenang dan tanggung jawab yang dimiliki oleh pemerintah daerah diperlukan adanya aparat birokrasi yang semakin bertanggung jawab, (Nurcholis 2011) menjelaskan bahwa melalui sistem pemerintah daerah, Pemerintah daerah diberi wewenang untuk

mengatur dan mengurus urusan-urusan yang diserahkan kepadanya. Otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Halim dan Kusufi (2013).

Masyarakat di Indonesia menuntut agar pemerintahan mampu mengelola otonomi daerah dan sistem pengelolaan keuangan daerah agar lebih baik. Pemerintah harus dapat meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Demi terciptanya hal tersebut pemerintah harus mampu menyediakan semua informasi keuangan yang relevan secara jujur dan terbuka kepada publik (Superdi, 2017). Hal tersebut ditandai dengan munculnya berbagai fenomena yang terjadi saat ini mengenai akuntabilitas keuangan yaitu temuan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berdampak financial yang mengakibatkan kerugian pada laporan keuangan pemerintah, serta penyimpangan dana dan anggaran yang tidak dipertanggungjawabkan (Ichlas, Hasan Basri, 2014). Faktor lain yang menyebabkan meningkatnya fenomena tersebut di Indonesia adalah maraknya kasus korupsi yang terjadi di Indonesia.

Salah satu tujuan utama pemerintah adalah meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat. Sehubungan dengan itu pemerintah berupaya untuk mewujudkan keseimbangan fiskal dengan mempertahankan kemampuan keuangan negara yang bersumber dari pendapatan pajak dan sumber-sumber lainnya guna memenuhi keinginan masyarakat. Salah satu ciri yang penting dalam mewujudkan keseimbangan tersebut adalah berlangsungnya proses politik untuk menyelaraskan berbagai kepentingan yang ada di masyarakat.

Pengawasan keuangan daerah ini terdapat dalam Peraturan Pemerintahan No. 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Secara garis besar peraturan ini menyebutkan bahwa proses pengendalian internal meliputi proses audit, review, evaluasi, pemantauan, serta kegiatan pengawasan lainnya

terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pemimpin dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik dengan adanya prinsip akuntabilitas, partisipasi, dan transparansi.

Menurut (Mardiasmo, 2002), partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam membuat keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Namun kenyataannya dilapangan masyarakat tidak selalu berpartisipasi secara aktif dalam pengawasan keuangan daerah. Agar partisipasi masyarakat dapat berjalan secara optimal salah satu upaya yang bisa dilakukan adalah mengoptimalkannya peranan lembaga institusi lokal non pemerinthan seperti lembaga swadaya masyarakat, media masa, dan organisasi kemasyarakatan. Hal ini sesuai dengan pernyataan yang dipaparkan Achmadi (2002).

Transparansi kebijakan pun sangat dibutuhkan oleh masyarakat, karena transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas, informasi perlu dapat diakses oleh orang-orang yang berkepentingan dan informasi tersebut harus memadai agar dapat dimengerti dan di pantau oleh orang-orang yang membutuhkan informasi. Pengertian tersebut sejalan dengan UU No.14 Tahun 2008 adalah sebagai berikut:

“Bahwa informasi adalah keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai.”

Pengawasan keuangan daerah ini terdapat dalam Peraturan Pemerintahan No. 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Secara garis besar peraturan ini menyebutkan bahwa proses pengendalian internal meliputi proses audit, re-view, evaluasi, pemantauan, serta kegiatan pengawasan lainnya terhadap

penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pemimpin dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik dengan adanya prinsip akuntabilitas, partisipasi, dan transparansi.

Akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk pertanggungjawaban tersebut. (Mardiasmo, 2002). Sesuai Peraturan Pemerintah 110 tahun 2000 tentang kedudukan keuangan dewan, anggaran tunjangan kegiatan dewan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Anggota dewan harus dapat mempertanggungjawabkan dalam hal menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktifitas kegiatan yang dilakukan oleh anggota dewan yaitu salah satunya aktifitas pengawasan keuangan daerah. Dengan ini, dewan dapat memperlihatkan kepada masyarakat bahwa mereka mampu dalam menggunakan anggaran dengan baik karena masyarakat masyarakat memiliki hak dan kewenangannya atas pertanggungjawaban tersebut.

Penelitian ini mengacu pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh (Hamsiar, 2017) dengan perbedaan peneliti pada sampel penelitian sebelumnya terdapat di kabupaten pinrang dan penelitian selanjutnya di kabupaten lampung timur. Tujuan penelitian ini adalah untuk menguji pengaruh partisipasi masyarakat, akuntabilitas dan transparansi kebijakan publik terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dengan sistem pengendalian intern sebagai variabel moderasi. Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah penulis dapat mengangkat permasalahan ini dalam bentuk skripsi dengan judul **“PENGARUH PARTISIPASI MASYARAKAT, AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI KEBIJAKAN PUBLIK TERHADAP KUALITAS LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH DENGAN SISTEM**

PENGENDALIAN INTERN SEBAGAI VARIABEL MODERASI (Studi Kasus Kabupaten Lampung Timur)”

1.2 Ruang Lingkup Penelitian

Jenis penelitian ini adalah pengujian hipotesis (hypothesis testing study). Pengujian hipotesis digunakan untuk menjelaskan sifat dan hubungan antar variabel yang akan diuji yang didasarkan dengan teori yang ada. Penelitian ini berusaha menganalisa pengaruh partisipasi masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi kebijakan publik terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dengan sistem pengendalian intern sebagai variabel moderasi. Analisis faktor-faktor mencoba mengkaji hubungan internal dari sejumlah variabel-variabel. Variabel-variabel yang erat hubungannya akan bergabung membentuk sebuah faktor dimana setiap faktor yang terbentuk menggambarkan ciri dari variabel pembentuknya. Penelitian ini dilakukan di kabupaten Lampung Timur pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kabupaten Lampung Timur.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat diidentifikasi rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi masyarakat berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah akuntabilitas berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
3. Apakah transparansi kebijakan publik berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
4. Apakah sistem pengendalian intern dapat memoderasi pengaruh partisipasi masyarakat terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
5. Apakah sistem pengendalian intern dapat memoderasi pengaruh akuntabilitas terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
6. Apakah sistem pengendalian intern dapat memoderasi pengaruh transparansi kebijakan publik terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi masyarakat terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
2. Untuk mengetahui pengaruh akuntabilitas terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
3. Untuk mengetahui pengaruh transparansi kebijakan publik terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
4. Untuk mengetahui sistem pengendalian intern dalam memoderasi pengaruh partisipasi masyarakat terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
5. Untuk mengetahui sistem pengendalian intern dalam memoderasi pengaruh akuntabilitas terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
6. Untuk mengetahui sistem pengendalian intern dalam memoderasi pengaruh transparansi kebijakan publik terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

1.5 Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini terdapat beberapa tujuan yang ingin dicapai, tujuannya yaitu sebagai berikut:

1. Bagi Penulis
Untuk memenuhi salah satu syarat untuk meraih gelar sarjana (S1) pada Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Dan Bisnis. Hasil penelitian ini juga akan melatih kemampuan teknis analitis sehingga dapat memberikan wawasan yang lebih luas dan mendalam dengan masalah yang diteliti.
2. Bagi Akademis
Dengan Menguji Pengaruh Partisipasi Masyarakat, Akuntabilitas Dan Transparansi Kebijakan Public Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Dengan System Pengendalian *Intern* Sebagai Variable Moderasi diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi pengembangan

ilmu akuntansi sektor publik serta dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya.

3. Bagi pemerintah daerah lampung timur

Hasil penelitian ini diharapkan memberi kontribusi dan masukan bagi kepala organisasi tingkat daerah (OPD) kabupaten lampung timur dalam Pengaruh Partisipasi Masyarakat, Akuntabilitas Dan Transparansi Kebijakan Publik Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Dengan Sistem Pengendalian *Intern* Sebagai Variable Moderasi.

1.6 Sistematika Penulisan

Pembahasan dalam skripsi ini akan disajikan dalam lima bab yang berurutan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian serta sistematika penulis

BAB II LANDASAN TEORI

Pada bab ini berisi uraian tentang teori-teori yang berkaitan dengan Penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, dan bangunan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang variable-variabel penelitian, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data dan metode analisis.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang uraian deskripsi objek penelitian, analisis data, dan interpretasi hasil penelitian.

BAB V SIMPULAN

Pada bab ini menguraikan tentang simpulan, keterbatasan penelitian yang dilakukan serta memberikan implikasi penelitian dan saran untuk penelitian yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

Bab ini tentang referensi buku, jurnal dan skripsi yang digunakan sebagai bahan kajian pustaka penelitian.

LAMPIRAN

Pada bagian ini tentang lampiran populasi dan sampel penelitian serta data penelitian dan hasil olahan data.