

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan akuntansi sektor publik, khususnya di Indonesia semakin pesat dengan adanya era reformasi. Hal ini ditandai dengan adanya upaya untuk mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik melalui pelaporan keuangan pemerintah yang akuntabel dalam pelaksanaan pada pemerintah daerah (PEMDA) yang otonom dan menerapkan desentralisasi fiskal. Otonomi daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah secara lebih leluasa untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah itu sendiri (Saleh 2007). Asumsi ini sejalan dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang menjelaskan bahwa otonomi daerah sebagai suatu momentum bagi PEMDA untuk membuktikan kesanggupannya dalam melaksanakan unsur-unsur pemerintah sesuai dengan situasi dan kondisi serta kebutuhan daerah setempat yang disebut sebagai *local discretion*. Melalui *local discretion* ini pemerintah daerah diharapkan mampu menjadi mandiri (*selflocal government*) dari segi pelaporan keuangan daerah (Smith, 1985: 2).

Untuk menunjang *local discretion*, diperlukan sistem akuntansi yang baik. Hal ini dikarenakan sistem akuntansi merupakan sistem pendukung terciptanya pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dalam rangka mengelola dana dengan sistem desentralisasi secara transparan, efisien, efektif, dan dapat dipertanggung jawabkan (Alisyah *et al* 2012) menyatakan bahwa penyajian laporan keuangan daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap transparansi dan akuntabilitas

pengelolaan keuangan daerah. Penyajian laporan keuangan daerah secara lengkap yang sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan dan mudah diakses oleh semua pihak yang berkepentingan memungkinkan kontrol dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan bisa berjalan dengan baik.

Dalam undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara dalam Pasal 13 Ayat (1) dijelaskan bahwa keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Peraturan perundang-undangan tersebut mempertegas posisi akuntabilitas dalam laporan keuangan pemerintah daerah yang terintegrasi *local discretion* agar dapat diupayakan secara baik. Hal ini dikarenakan tanggung jawab keuangan pemerintah adalah kewajiban pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan (UU Nomor 15 Tahun 2014). Asumsi ini secara tidak langsung mengkomposisikan sistem informasi akuntansi keuangan daerah sebagai suatu substansi yang memiliki peran sangat penting dalam memberikan informasi atas aktivitas dan kinerja keuangan pemerintah daerah untuk memfasilitasi terwujudnya akuntabilitas publik dalam hal pengelolaan keuangan daerah (Defitri, 2018).

Berdasarkan tuntutan transparansi seperti yang sudah dijelaskan maka pemerintah daerah dituntut untuk tidak sekedar melakukan *vertical reporting* (pelaporan kepada pemerintah pusat) akan tetapi juga melakukan *horizontal reporting* (pelaporan kinerja pemerintah daerah kepada masyarakat luas atau

dikenal sebagai (*horizontal accountability*). Tuntutan ini merupakan salah satu tujuan reformasi yang ingin dicapai pemerintah daerah dalam mengubah pola pertanggung jawaban kepada para pemiliknya yakni rakyat secara langsung (Purba *et al*, 2017).

Akuntabilitas sendiri merupakan bagian dari konsep tanggung jawab yang mendefinisikan tanggung jawab suatu pihak kepada pihak lainnya. Dengan demikian akuntabilitas dan tanggung jawab memiliki hubungan saling terkait sebagai satu kesatuan (Mardiasmo, 2018). Pemerintah harus dapat meningkatkan akuntabilitas proses pengelolaan keuangan daerah mulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pertanggung jawaban, serta pengawasan yang benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada Masyarakat. Selain itu hal ini juga merupakan suatu aspek konkrit untuk merealisasikan undang-undang nomor 14 tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik dimana hal ini menjadi landasan legal dari prinsip akuntabilitas. Akbar (2012) mengatakan bahwa dampak terhadap tuntutan adanya akuntabilitas (*accountability*) dan keterbukaan (*transparancy*) merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan dari prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Kedua hal tersebut menjadi suatu konsekuensi logis dalam penerapannya pada pola perencanaan, pelaksanaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah.

Penyusunan laporan keuangan daerah berpedoman pada Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 Tahun 2010. SAP dinyatakan dalam bentuk Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) yang dilengkapi dengan pengantar standar akuntansi pemerintah dan disusun megacu

kepada Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintah. SAP digunakan dalam rangka peningkatan kualitas laporan keuangan sehingga laporan keuangan pemerintah daerah dapat mencapai unsur kredibilitasnya dan pada gilirannya akan dapat mewujudkan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah daerah. SAP juga diharapkan dapat membantu pemerintah daerah dalam mencapai *local discretion* sebagai bagian dari *good governance* dari segi pelaporan keuangan.

Terkait dengan tugas untuk menegakkan akuntabilitas keuangan daerah, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk mempublikasikan dan menyajikan laporan keuangan kepada pemangku kepentingannya. Hal ini ditegaskan dalam *Governmental Accounting Standards Board (GASB) concepts statement* nomor 1 tentang *objectives of financial reporting* (1999) yang menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan dasar pelaporan keuangan di pemerintah yang didasari oleh adanya hak masyarakat untuk menerima dan mengetahui penjelasan atas pengumpulan sumber daya dan penggunaannya. Untuk mencapai tujuan tersebut maka pemerintah merilis suatu sistem pengelolaan keuangan daerah yang dikenal dengan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD). Kemunculan SAKD menjadi suatu harapan dalam meningkatkan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga tujuan setiap pemerintah daerah untuk memiliki susunan laporan keuangan daerah yang baik, juga berkualitas. SAKD merupakan suatu sistem yang terdiri dari serangkaian prosedur-prosedur untuk menghasilkan informasi yang dibutuhkan oleh pihak-pihak didalam dan diluar organisasi dari suatu entitas pemerintah daerah (Halim, 2013:40).

Kehadiran SAKD bagi pemerintah daerah diasumsikan juga sebagai suatu upaya konkrit untuk mewujudkan akuntabilitas pengelolaan keuangan dengan penyampaian pertanggungjawaban laporan keuangan yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum, sehingga dapat diperbandingkan, dan tidak menyesatkan. Hal ini sejalan dengan SAP dalam PP nomor 71 tahun 2010 dimana laporan keuangan dapat dikatakan relevan apabila informasi yang ada didalamnya dapat mempengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini, dan memprediksi masa depan, serta menegaskan atau mengoreksi hasil evaluasi mereka di masa lalu. Ketepatan waktu (*timeliness*) adalah batasan penting dalam publikasi laporan keuangan. Ketepatan atau ketepatan waktuan laporan keuangan adalah tersedianya informasi bagi pembuat keputusan pada saat dibutuhkan sebelum informasi tersebut kehilangan kekuatan untuk mempengaruhi keputusan. Dengan demikian semakin baik pengendalian intern dalam instansi pemerintah maka dapat meningkatkan ketepatan waktu pelaporan keuangan sesuai dengan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan (Rosalin *et al* 2011).

Untuk dapat memenuhi terwujudnya institusi sektor publik yang menjalankan prinsip akuntabilitas, maka dalam pelaksanaan akuntabilitas harus memuat beberapa dimensi akuntabilitas sebagai berikut ini:

1. Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran, akuntabilitas hukum merupakan kepatuhan kepada hukum dan peraturan lain yang menjadi syarat dalam organisasi. Akuntabilitas kejujuran yaitu penghindaran penyalahgunaan jabatan, korupsi dan kolusi. Akuntabilitas hukum menjamin penegakan

supremasi hukum, sedangkan akuntabilitas kejujuran menjamin adanya praktik organisasi yang sehat.

2. Akuntabilitas Manajerial, akuntabilitas manajerial atau akuntabilitas kinerja (performance accountability) adalah pertanggung jawaban untuk melaksanakan pengelolaan organisasi dengan efektif dan efisien.
3. Akuntabilitas Program, program organisasi harusnya adalah program yang memiliki mutu dan mendukung strategi dalam mencapai visi, misi dan tujuan organisasi. Lembaga publik harus bertanggung jawab terhadap program yang sudah dibuat sampai pelaksanaan program.
4. Akuntabilitas Kebijakan, lembaga publik wajib dapat bertanggung jawab terhadap kebijakan yang telah ditetapkan dengan pertimbangan apa dampak yang akan dihadapi di masa yang akan datang.
5. Akuntabilitas Finansial, akuntabilitas finansial yakni pertanggungjawaban lembaga publik untuk memakai dana publik (*public money*) secara ekonomis, efisien dan efektif, tidak adanya pemborosan dan bocornya dana dan juga korupsi

Kota Kupang merupakan salah satu wilayah yang berada di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Kota Kupang sendiri telah mengimplementasi sistem SAKD sejak tahun 2013 sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 64 Tahun 2013 tentang penerapan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual pada pemerintah daerah. Penerapan SAKD sendiri telah direalisasikan pada sekitar 5015 jumlah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada di Kota Kupang pada tahun 2022.

Yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini yaitu masih belum adanya akuntabilitas laporan keuangan yang transparan dalam laporan keuangan Pemerintah Kota Kupang, dimana laporan keuangan yang dipublikasikan hanya berasal dari pihak ke tiga (3), menurut NGO (*Non Government Organization*) dalam “Praktek penerapan transparansi dan akuntabilitas untuk kepercayaan publik atas pengungkapan laporan keuangan Pemerintah Kota Kupang” Agustus 2019. Dimana dalam konteks organisasi pemerintah sendiri, akuntabilitas publik merupakan pemberian informasi atas aktifitas dan kinerja pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Penekanan akuntabilitas publik adalah pemberian informasi kepada publik dan konstituen lain yang menjadi pemangku kepentingan. Akuntabilitas publik harus dilakukan oleh organisasi sektor publik yang terdiri dari dimensi akuntabilitas yaitu: akuntabilitas hukum dan kejujuran, akuntabilitas manajerial, akuntabilitas program, akuntabilitas kebijakan, dan akuntabilitas finansial. Pelaporan keuangan pemerintah daerah merupakan hal yang sangat penting dalam proses pengelolaan keuangan daerah, bentuk akuntabilitas keuangan daerah diwujudkan dalam laporan keuangan yang telah diperiksa oleh pihak independen yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang bertanggungjawab dalam memeriksa kewajaran laporan keuangan dan memberikan laporan audit untuk menentukan Tingkat akuntabilitas pelaporan keuangan daerah (Oktaviani *et al*, 2020). Selain itu laporan keuangan harus merupakan representasi dari kejadian suatu capaian sesungguhnya dari suatu daerah. Jika tidak representatif maka unsur akuntabilitas wajib di telaah Kembali terkait laporan keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis merasa tertarik untuk mengetahui bagaimana tingkat implementasi dan akuntabilitas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang dengan judul penelitian “Analisis Dimensi Akuntabilitas dalam Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang (Studi Kasus pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Kupang)”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu: Apakah dimensi akuntabilitas telah terealisasi dalam pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang yang berbasis standar akuntansi keuangan daerah (SAKD) pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Kupang?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini yaitu: untuk mengetahui dimensi akuntabilitas telah terealisasi dalam pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang yang berbasis Standar Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD) pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Kupang.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa manfaat yakni manfaat praktis dan manfaat teoritis yang diuraikan sebagai berikut:

1. Bagi Akademisi

Diharapkan penelitian ini dapat menambah pengetahuan, khususnya yang berhubungan dengan standar akuntansi keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang.

2. Bagi Pemerintah Daerah Kota Kupang

Diharapkan hasil penelitian dapat menjadi referensi atau informasi terkait trend pengelolaan laporan keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang berbasis standar akuntansi. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi landasan dalam restrukturisasi pengelolaan laporan keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang.

3. Bagi Penelitian Selanjutnya

Dapat digunakan sebagai bahan acuan dan pertimbangan dalam pengembangan penelitian ilmu yang sejenis dengan topik yang serupa.