

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara maupun daerah adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintah (Mursyidi, 2009). Laporan keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah terhadap pengelolaan keuangannya, sebagaimana dijelaskan oleh (Mahmudi, 2010) terkait dengan tugas untuk menegakan akuntabilitas khususnya didaerah pemerintah daerah bertanggungjawab untuk mempublikasikan laporan keuangannya kepada pemangku kepentingannya.

Mursyidi (2009) menjelaskan untuk mengetahui posisi dan kinerja keuangan suatu entitas dapat dilihat dalam laporan keuangannya. Tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya. Untuk menciptakan akuntabilitas maka laporan keuangan yang disampaikan harus berkualitas. Karena laporan keuangan tersebut digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan, maka laporan keuangan pemerintah daerah tersebut disajikan secara tepat waktu dan dapat diandalkan. Selain itu laporan keuangan tersebut juga perlu dilengkapi dengan pengungkapan yang memadai mengenai informasi-informasi yang dapat mempengaruhi keputusan (Mahmudi, 2010)

Kualitas pelaporan keuangan dimaksud dapat meningkatkan transparansi dan pada gilirannya akan dapat mewujudkan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah daerah dan kredibilitas itu sendiri. Pemenuhan tujuan dan laporan keuangan akan bermanfaat dan dapat memenuhi tujuannya jika memenuhi empat karakteristik kualitatif laporan yaitu dapat dipahami (*understandability*), relevan (*relevance*), andal (*reliability*), dan dapat dibandingkan (*comparability*). Informasi dapat dipahami bilamana pengguna dapat memahami laporan keuangan yang disajikan (Nazier, 2006) dalam Sukhemi (2011). Kualitas pelaporan keuangan secara jelas dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahans, bahwa kualitas pelaporan keuangan pemerintah dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki jika memenuhi unsur kualitatif laporan keuangan yaitu ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya, antara lain pelaporan keuangan tersebut memenuhi unsur relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami.

Hal ini sesuai dengan pendapat dari Mursyidi (2010) mengatakan bahwa penyajian laporan keuangan adalah salah satu bentuk pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan keuangan publik. Dengan demikian tidak adanya laporan keuangan berkualitas menunjukkan lemahnya akuntabilitas. Dalam kaitannya dengan penyajian laporan keuangan daerah, telah terjadi perubahan tentang pengelolaan dan Pertanggung-jawaban Keuangan Daerah ditandai dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman

Pengelolaan Keuangan Daerah, dan selanjutnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang akuntabel dan transparan. Pemerintah daerah wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LP-SAL), Laporan Operasional (LO), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan Atas Laporan Keuangan CaLK). Dalam organisasi yang mengelola dana masyarakat, pemerintah harus mampu memberikan pertanggungjawaban pada masyarakat melalui laporan keuangannya. Semakin baik pemerintah dalam menyajikan laporan keuangan maka akuntabilitas laporan keuangan pemerintah akan meningkat. Untuk meningkatkan akuntabilitas publik, pemerintah juga perlu mengakses laporan keuangan yang dibuatnya agar masyarakat dengan mudah memperoleh laporan keuangan tersebut. Aksesibilitas merupakan suatu cara untuk memperoleh informasi laporan keuangan dengan mudah melalui media seperti, surat kabar, majalah, radio, stasiun televisi, *website*.

Fenomena perkembangan sektor publik di Indonesia dewasa ini adalah menguatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik dipusat maupun daerah. Akuntabilitas dapat juga diartikan sebagai suatu bentuk kewajiban dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Mardiasmo, 2006). Hal ini disebabkan antara lain

oleh adanya permasalahan akuntabilitas publik yang menjadi sangat penting sejak dilaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yaitu sejak Januari 2001, salah satu tujuan pelaksanaan tersebut adalah untuk menciptakan *good governance*, yaitu pemerintahan yang baik yang ditandai dengan adanya transparansi, akuntabilitas publik, partisipasi, efisiensi dan efektifitas, serta penegakan hukum. Selain itu masalah kualitas pelaporan keuangan, permasalahan yang terjadi yaitu belum diterapkannya secara penuh standar akuntansi keuangan sektor publik yang baku. Sedangkan standar akuntansi tersebut sangat penting sebagai pedoman untuk pembuatan laporan keuangan dan sebagai salah satu mekanisme pengendalian. Dengan belum diterapkannya standar akuntansi secara penuh akan menimbulkan implikasi negatif berupa rendahnya reliabilitas informasi keuangan serta menyulitkan dalam pengauditan. Meski Pemerintah Kota Kupang telah melaksanakan pengelolaan keuangan sesuai dengan standar akuntansi sektor publik yaitu berdasarkan standar akuntansi pemerintah (SAP) namun pada saat Badan Pemeriksaan (BPK) Republik Indonesia melakukan pemeriksaan atas laporan Keuangan Pemerintah Kota Kupang per 31 Desember 2014 sampai dengan 31 Desember 2016 masih terdapat masalah yang menyebabkan Badan Pemeriksaan (BPK) Republik Indonesia tidak memperoleh keyakinan yang memadai terhadap laporan keuangan Pemerintah Kota Kupang, sehingga sampai saat ini BPK masih memberikan opini “Wajar Dengan Pengecualian” atas laporan keuangan Pemerintah Kota Kupang

Pemeriksaan tersebut seharusnya mampu menjadi tolok ukur juga dalam kinerja serta media bagi suatu Pemda untuk dapat menyajikan Laporan Keuangan

Pemerintah Daerah dengan akuntabel dan dapat mengaksesnya ke publik dengan baik sehingga menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas. Namun beberapa tahun belakangan ini, opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) yang diberikan oleh BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah tidak terlalu menjadi sorotan. Bukan tanpa alasan, karena beberapa daerah selalu mengalami perubahan sedangkan Pemerintah Daerah Kota Kupang selalu saja diberi Opini Wajar Dengan Pengecualian ((WDP). Perkembangan opini audit BPK atas LKPD Kota Kupang dari tahun 2014 sampai dengan tahun 2016 dapat dilihat pada tabel 1.1

Tabel 1.1
Perkembangan Opini Audit BPK Atas LKPD Kota Kupang Tahun 2014
Sampai Dengan Tahun 2016

No	Tahun	Opini Audit
1	2014	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2	2015	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
3	2016	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)

Sumber: LHP BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang Tahun 2014-2016

Berdasarkan Tabel 1.1 Hasil Pemeriksaan BPK untuk LKPD Kota Kupang tahun 2014 menunjukkan pemerintah daerah mendapatkan Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), pada tahun 2015 LKPD Kota Kupang tetap menunjukkan pemerintah daerah Kota Kupang mendapatkan Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), dan pada 2016 Opini audit masih belum berubah tetap memperoleh Opini Wajar Dengan Pengecualian, dapat dilihat bahwa Opini audit yang diberikan BPK tidak mengalami perubahan sama sekali. Hal ini terungkap dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang TA. 2014 Nomor : 26.a/LHP/XIX.KUP/06/2015 yaitu:

1. Terdapat Kas di Bendahara Pengeluaran yang digunakan untuk kepentingan pribadi dan tidak dapat dipertanggungjawabkan sebesar Rp. 193.562.628,00
2. Piutang Pajak belum disajikan berdasarkan nilai bersih yang dapat direalisasikan dan belum didukung dengan rincian yang lengkap
3. Nilai Investasi Non Permanen tidak didukung dengan daftar dan catatan mutasi perkembangan yang akurat dan memadai serta belum disajikan berdasarkan nilai yang dapat direalisasikan
4. Investasi Permanen Penyertaan Modal tidak didukung dengan Laporan Keuangan yang telah diaudit oleh auditor independen
5. Pengelola Aset Tetap belum sepenuhnya memadai diantaranya terdapat Peralatan dan Mesin serta Tanah yang tidak diketahui keberadaannya dan bersengketa sebesar Rp. 23.825.328.035,00 dan terdapat Aset Tetap yang disajikan dengan nilai Rp. 0,00
6. Piutang Dana Pemberdayaan Tidak Lancar pada tujuh SKPD sebesar Rp. 16.008.447.150,00 tidak didukung dengan daftar piutang dan catatan mutasi perkembangan yang memadai.

Untuk memperoleh keyakinan yang memadai atas kewajaran laporan keuangan tersebut, BPK juga melakukan pemeriksaan terhadap sistem pengendalian *intern* dan kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan. LHP atas Sistem Pengendalian Intern dan LHP atas Kepatuhan Terhadap Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari LHP atas LKPD.

Kelemahan dalam Sistem Pengendalian *Intern* pada Pemerintah Kota Kupang yaitu:

1. Pengelola dan penatausahaan Aset Tetap belum memadai dan Aset Tetap sebesar Rp. 23.834.922.535,00 yang tidak diketahui keberadaannya belum diproses sesuai ketentuan.
2. Penyertaan Modal Pemerintah Kota Kupang pada BUMD belum didukung dengan Laporan Keuangan BUMD yang telah diaudit oleh Auditor Independen sebesar Rp12.421.565.031,00 dan mengalami kerugian.

Hal-hal yang berkaitan dengan ketidakpatuhan, kecurangan, dan ketidakpatutan dalam pengujian kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan pada Pemerintah Kota Kupang, antara lain pelaksanaan pekerjaan tidak sesuai dengan kontrak pada empat SKPD sebesar Rp331.802.462,00 Pertanggungjawaban BPO DPRD sebesar Rp184.800.000,00 tidak didukung dengan laporan hasil pelaksanaan tugas dan rincian penggunaan dana .

Laporan Keuangan Pemerintah Kota Kupang TA 2015 Nomor : 03.a/LHP/XIX.KUP/05/2016 yaitu:

1. Kas di Bendahara Pengeluaran, diantaranya sebesar Rp. 140.383.000,00 yang terdiri dari sisa kas tahun 2012 sebesar Rp. 65.383.000,00 dan tahun 2015 sebesar Rp. 75.000.000,00 disalahgunakan dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.
2. Piutang Pajak, diantaranya sebesar Rp. 14.043.512.378,00 yang terdiri dari Pajak Reklame sebesar Rp. 106.614.437,00 dan PBB-P2 sebesar Rp. 13.936.897.941,00 tidak didukung dengan rincian yang memadai.

3. Investasi Permanen, dimana dari catatan dan dokumen termasuk Laporan Keuangan *audited* BUMD yang tersedia tidak memungkinkan BPK untuk meyakini nilai penyertaan modal pada PT Sasando, PD Pasar Kota dan KPN Maju.
4. Aset Tetap, dimana terdapat perbedaan pencatatan Aset Tetap antara Bagian Perlengkapan dan Bagian Keuangan sebesar Rp49,8 Miliar, serta kegiatan perencanaan, pengawasan, pemeliharaan, peningkatan jalan sebesar Rp147,3 Miliar tidak dicatat sebagai penambah pada aset induk tapi dicatat sebagai aset baru dengan umur ekonomis selama 10 tahun.
5. Beban Barang dan Jasa, belum termasuk beban yang berasal dari Dana BOS yang dikelola oleh masing-masing sekolah penerima dana BOS.

Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang TA. 2016 Nomor: 30.a/LHP/XIX.KUP/05/2017 yaitu:

1. Nilai Investasi Permanen pada PT Sasando belum di dukung dengan Laporan Keuangan, Investasi Permanen pada KPN Maju belum di dukung dengan Laporan Keuangan *Audited* dan Investasi Permanen kepada PDAM Tirta Lontar belum didukung Laporan Keuangan *Audited*.
2. Saldo Aset Tetap, Pengelola sepenuhnya belum memadai dimana terdapat perbedaan pencatatan Aset Tetap antara Bagian Perlengkapan dan Bagian Keuangan sebesar Rp. 22,9 Miliar, serta kegiatan perencanaan, pengawasan, pemeliharaan, peningkatan jalan sebesar Rp. 147,3 Miliar tidak dicatat sebagai penambah pada aset induk tapi dicatat sebagai aset baru dengan umur ekonomis selama 10 tahun.

3. Beban Barang dan Jasa, belum termasuk beban yang berasal dari Dana BOS yang dikelola oleh masing-masing sekolah penerima dana BOS.

Untuk memperoleh keyakinan yang memadai atas kewajaran laporan keuangan tersebut, BPK juga melakukan pemeriksaan terhadap sistem pengendalian intern dan kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan. LHP atas Sistem Pengendalian Intern dan LHP atas Kepatuhan Terhadap Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari LHP atas LKPD.

Kelemahan dalam Sistem Pengendalian Intern pada Pemerintah Kota Kupang yaitu:

1. Penatausahaan piutang PBB-P2 pada Pemerintah Kota Kupang belum sepenuhnya memadai.
2. Penatausahaan persediaan pada enam SKPD di lingkup Pemerintah Kota Kupang belum memadai.
3. Pencatatan dan Pengelola Aset Tetap belum memadai.
4. Pemerintah Kota Kupang belum menyajikan Penerimaan, Belanja, Beban, Aset Tetap dan Sisa Kas yang Berasal dari Dana BOS dalam Laporan Keuangan.

Berdasarkan hal tersebut dapat dinyatakan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah belum sepenuhnya memenuhi kriteria akuntabilitas. Dalam ranah keuangan publik, UU No. 17 Tahun 2003 menuntut adanya akuntabilitas dalam keuangan publik. Laporan keuangan memang merupakan salah satu hasil dari akuntabilitas publik. Dan ini berarti laporan keuangan yang disusun pun harus

memenuhi syarat akuntabilitas. Jadi jelas jika sebuah laporan keuangan memenuhi syarat tersebut, maka laporan keuangan dapat dikatakan relevan dan andal.

Menurut saya, implikasi dari belum adanya kriteria akuntabilitas keuangan publik ini adalah ketidakpahaman beberapa penyaji dalam membuat laporan keuangan dan menyusun laporan keuangan. Akibatnya bisa jadi pembuat laporan keuangan tidak memenuhi syarat pembuatan laporan keuangan yang baik. Selain itu, untuk memenuhi kriteria akuntabilitas dalam laporan keuangan, pembuat laporan akan menggunakan penilaian subjektifnya saja sehingga laporan keuangan tersebut dianggap sudah akuntabel, dan dengan bukti juga masih ada pengecualian yang menyatakan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah kota kupang wajar dengan pengecualian.

Sehingga peneliti tertarik melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Kualitas Laporan Keuangan dan Aksesibilitas Laporan Keuangan Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Kupang”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada bagian latar belakang, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah ada pengaruh kualitas laporan keuangan secara parsial dan signifikan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah Kota Kupang?
2. Apakah ada pengaruh aksesibilitas laporan keuangan secara parsial dan signifikan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah Kota Kupang?
3. Apakah ada pengaruh kualitas laporan keuangan dan aksesibilitas laporan keuangan secara simultan dan signifikan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah Kota Kupang?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan permasalahan maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan menemukan bukti empiris atas hal-hal sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh kualitas laporan keuangan secara parsial dan signifikan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah Kota Kupang.
2. Untuk mengetahui pengaruh aksesibilitas laporan keuangan secara parsial dan signifikan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah Kota Kupang.

3. Untuk mengetahui pengaruh kualitas laporan keuangan dan aksesibilitas laporan keuangan secara simultan dan signifikan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah Kota Kupang.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat koreksi dalam penyusunan laporan keuangan dan Pengelolaan Keuangan Daerah.

2. Bagi DPRD

Sebagai pengguna utama laporan keuangan mendorong agar lebih menyadari pentingnya laporan keuangan daerah sebagai alat untuk mengawasi pengelolaan sumber daya pemerintah daerah dan menilai kinerja keuangan pemerintah secara lebih baik.

3. Bagi Masyarakat

Sebagai stakeholder eksternal, hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu mendeteksi tingkat transparansi dan akuntabilitas Pengelolaan keuangan daerah dan mendorong agar lebih berpartisipasi dalam mengawasi serta mendorong peningkatan kinerja pemerintah daerah.

4. Bagi Peneliti

Dalam penelitian ini, peneliti memperoleh tambahan wawasan dan pengalaman untuk mengaplikasikan teori yang didapat selama ini yang berhubungan penyajian laporan keuangan khususnya tentang pengaruhnya terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

5. Bagi Peneliti Selanjutnya

Dalam penelitian ini, peneliti memperoleh tambahan wawasan dan sebagai bahan referensi bagi yang akan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai topik ini.

