

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Perkembangan sektor publik di Indonesia saat ini adalah semakin menguatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga pemerintahan. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban suatu instansi pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan segala kegiatan organisasi kepada publik secara periodik (Mardiasmo, 2009). Dalam kinerja pemerintahan, laporan keuangan merupakan hal yang sangat penting guna memperoleh informasi mengenai posisi keuangan dan untuk mengetahui hasil-hasil yang telah dicapai oleh pemerintah tersebut selama tahun anggaran yang bersangkutan. Selain pemerintah pusat yang membuat laporan keuangan, pemerintah daerah, kota, atau provinsi beserta seluruh badan dinas dan instansi pun harus mampu membuat laporan keuangan. Pemerintah daerah diberikan wewenang untuk menyelenggarakan pengelolaan keuangannya sendiri. Selain adanya Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang sebagai pedoman dalam proses penyusunan laporan keuangan daerah, proses penyusunan laporan keuangan juga harus dilakukan secara efektif dan efisien, tepat waktu serta data-data yang dihasilkan dari laporan keuangan tersebut harus akurat.

Laporan keuangan disusun untuk memberikan gambaran informasi tentang posisi harta, utang, dan modal yang terjadi dalam pemerintah daerah

tersebut. Pemerintah daerah berkewajiban mempublikasikan informasi berdasarkan laporan keuangan sebagai dasar pengambilan keputusan. Dengan demikian informasi yang dipublikasikan tersebut dapat dimanfaatkan oleh para pemakai.

Prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah yaitu Standar Akuntansi Pemerintahan. Pemahaman akan SAP sangat penting dalam pembuatan laporan keuangan daerah. Menurut Fuad (2016:5) menyatakan bahwa : “Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) diterapkan di lingkup pemerintahan, baik di pemerintah pusat maupun di departemen-departemennya maupun di pemerintahan daerah dan dinas-dinasnya”. Laporan keuangan pemerintah untuk tujuan umum juga mempunyai kemampuan prediktif dan prospektif dalam hal memprediksi besarnya sumber daya yang dibutuhkan untuk operasi berkelanjutan. SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya peningkatan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Laporan keuangan merupakan media bagi sebuah entitas dalam hal ini pemerintah untuk mempertanggungjawabkan kinerja keuangannya kepada publik. Pemerintah harus mampu menyajikan laporan keuangan yang mengandung informasi keuangan yang berkualitas. Dalam SAP dijelaskan bahwa laporan keuangan yang berkualitas itu harus memenuhi karakteristik relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami.

Dalam penyusunan dan pengelolaan keuangan daerah, diperlukan suatu sistem yang mengatur proses pengklasifikasian, pengukuran dan pengungkapan transaksi keuangan yang disebut dengan sistem akuntansi. Sistem informasi keuangan daerah merupakan suatu sistem pengelompokan, pencatatan dan pemrosesan aktivitas keuangan pemerintah daerah kedalam sebuah laporan keuangan sebagai suatu informasi yang dapat digunakan oleh pihak tertentu dalam pengambilan keputusan. Pemahaman sistem akuntansi merupakan faktor yang perlu dicermati, karena untuk dapat menyajikan informasi keuangan yang memadai dalam bentuk pelaporan keuangan yang dapat dipahami oleh pengguna, maka harus dilakukan oleh personel yang memiliki kompetensi di bidang pengelolaan keuangan daerah, serta harus memahami sistem akuntansi, khususnya akuntansi daerah.

Pengelolaan keuangan daerah dipengaruhi oleh terbatasnya sumber daya yang menguasai dan memahami tentang ilmu akuntansi dalam pengelolaan keuangan daerah. Sedangkan Desiana (2014; 7) laporan keuangan adalah produk yang dihasilkan oleh disiplin ilmu akuntansi, sehingga untuk menghasilkan laporan keuangan diperlukan orang-orang yang berkompoten. Terkait dengan penyusunan laporan keuangan daerah yang sesuai dengan SAP (Standar Akuntansi Pemerintah), maka perlu diperhatikan kualitas sumber daya manusia yang terlibat dengan penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah, seperti pemahaman akan SAP. Pemahaman terhadap SAP ini diperlukan agar hasil laporan keuangan daerah lebih berkualitas (relevan, andal, dapat dipahami dan dapat diperbandingkan).

Pemahaman akuntansi dalam penyusunan laporan keuangan sangat penting untuk diperhatikan. Dengan adanya pemahaman akuntansi dalam penyusunan laporan maka akan mewujudkan laporan pengelolaan keuangan yang efektif dimana dalam penyusunan laporan tersebut penyajian laporan keuangan pemerintah yang baik dan benar, yaitu yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan yang ditetapkan Presiden Dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010.

Selain pemahaman terhadap SAP, pemanfaatan sistem informasi akuntansi keuangan daerah juga sangat penting dalam menciptakan laporan keuangan yang berkualitas. Pemanfaatan sistem informasi akuntansi keuangan daerah merupakan penerapan sistem mulai dari pengelompokkan, penggolongan, pencatatan dan pemrosesan aktivitas keuangan pemerintah daerah ke dalam sebuah laporan keuangan sebagai suatu informasi yang nantinya dapat digunakan oleh pihak tertentu dalam pengambilan keputusan oleh masing-masing SKPD dalam proses penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah. Ratna (2014: 11) penggunaan sistem informasi pada instansi pemerintah pada khususnya juga mempunyai peran yang cukup penting untuk menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas demi terciptanya akuntabilitas.

Pemendagri No. 59 Tahun 2007 dijelaskan bahwa : “Penyusunan laporan keuangan juga diperlukan sistem akuntansi. Dimana juga untuk menghasilkan laporan keuangan daerah atau sistem akuntansi keuangan daerah. Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD) merupakan prosedur

dari tahap awal pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran, sampai dengan pelaporan keuangan dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dapat dilakukan secara manual atau menggunakan aplikasi komputer".

Sistem Informasi Akuntansi Keuangan Daerah (SIAKD) meliputi berbagai elemen yang diperlukan dalam proses akuntansi. Perkembangan sistem informasi akuntansi harus berpedoman pada pokok-pokok pengembangan sistem akuntansi yang ditetapkan oleh menteri dalam negeri. Untuk keperluan dimaksud, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Kepmendagri No.13 tahun 2006. Menurut Yuliani, dkk bahwa : “Fenomena yang terjadi yaitu sejak tahun 2002, pemerintah daerah sudah membuat neraca awal daerah dengan mengacu kepada Pedoman SAKD hasil Tim Pokja SK Menkeu 355/2001 dan Kepemendagri 29/2002 dan ketentuan-ketentuan yang berlaku serta praktek-praktek internasional. Hingga saat ini, pemerintah daerah yang telah memiliki neraca daerah sebanyak 169 Pemerintah Daerah berdasarkan hasil asistensi yang dilakukan oleh BPKP sebagai anggota Tim Pokja 355/2001. Akan tetapi sampai dengan akhir tahun 2009 seluruh Indonesia hanya 10 LKPD yang memperoleh gelar pendapat WTP dari BPK RI”.

Jadi, fenomena mengenai kualitas laporan keuangan sangat menarik untuk dikaji lebih jauh. Kenyataan di dalam laporan keuangan pemerintah daerah masih banyak disajikan data-data yang tidak sesuai dan tidak mengikuti prinsip akuntansi berlaku umum. Banyak laporan keuangan yang

mendapatkan opini tidak wajar dan disclaimer karena dalam penyusunannya belum sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dan belum memenuhi kelengkapan yang telah ditentukan serta kurangnya bukti-bukti transaksi yang dapat ditemukannya.

Selain itu menurut penelitian Nugrahaeni, dkk (2008) juga mengatakan hal yang sama. Fakta yang terjadi menurut Sari, dkk berdasarkan hasil BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun anggaran 2012, Kabupaten Jembrana mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Rendahnya kualitas laporan dalam penelitian ini dapat disebabkan oleh pemahaman akuntansi dari penyusun laporan itu sendiri atau belum diterapkannya secara optimal sistem informasi akuntansi keuangan dan atau peran internal audit masih lemah.

Penelitian Diani (2013) tentang “Pengaruh Pemahaman Akuntansi, Pemanfaatan Sistem Informasi Akuntansi Keuangan Daerah dan Peran Internal Audit Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Empiris Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kota Parlamen)”. Hasil dalam penelitian ini menunjukkan bahwa variabel pemahaman akuntansi dan peran internal audit berpengaruh signifikan positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah sedangkan pemanfaatan sistem informasi akuntansi keuangan daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan daerah.

Fenomena mengenai kualitas laporan keuangan dari beberapa penelitian terdahulu di atas, mengindikasikan bahwa laporan keuangan

pemerintah daerah masih banyak disajikan data-data yang tidak sesuai dan tidak mengikuti prinsip akuntansi berlaku umum. Banyak laporan keuangan yang mendapatkan opini tidak wajar dan disclaimer karena dalam penyusunannya belum sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dan belum memenuhi kelengkapan yang telah ditentukan serta kurangnya bukti-bukti transaksi yang dapat ditemukannya.

Kaitannya dengan hal di atas, Pemerintah Kota Tangerang telah bekerja keras berupaya mendapatkan Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), hal ini dibuktikan dengan LKPD Kota Tangerang berhasil meraih Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) untuk tahun 2014, dan terhitung dari tahun 2014 sampai dengan tahun 2017 Kota Tangerang telah 4 (empat) tahun mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK.

Pendapat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) merupakan pendapat yang paling baik dan diharapkan laporan keuangan daerah memperoleh predikat tersebut, apabila laporan keuangan daerah telah memperoleh predikat wajar tanpa pengecualian maka para pengguna laporan tidak perlu ragu-ragu lagi untuk menjadikan laporan tersebut sebagai dasar untuk pengembalian keputusan. Namun, apabila auditor menyatakan tidak wajar atau bahkan tidak memberikan pendapat (*disclaimer*), maka pembaca laporan perlu berhati-hati menggunakan laporan keuangan tersebut, karena laporan keuangan itu berpeluang menyesatkan pembaca dan pengguna laporan keuangan.

Kemudian untuk menilai ketetapan pelaksanaan kebijakan organisasi dan melakukan tindakan koreksi jika terdapat penyimpangan maka diperlukan peran pengawas (audit intern) agar organisasi dapat mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Mencermati topik pengawasan secara luas, sistem pengawasan dibangun berdasarkan pendekatan kelembagaan internal dan eksternal, yaitu sistem pemeriksaan ekstern pemerintah dan sistem pengawasan intern pemerintah. Meskipun keberadaan lembaga tersebut cukup beragam, sampai saat ini peranan masing-masing lembaga tersebut belum optimal. Di tengah-tengah permasalahan perebutan dominasi dan peranan tersebut ternyata kinerja pemerintah sebagai objek yang diperiksa atau diawasi belum menunjukkan peningkatan yang signifikan, baik di sektor publik maupun korporasi.

Untuk itu audit internal dalam suatu instansi pemerintah khususnya di Kota Tangerang harus dapat berfungsi untuk menilai apakah sistem pengawasan internal yang telah ditetapkan berjalan dengan akurat serta setiap bagian benar-benar melaksanakan kebijakan sesuai dengan rencana dan prosedur yang telah ditetapkan. Peran internal audit sangat penting dalam menuju opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) karena berperan dalam kehandalan Sistem Pengendalian Intern, ketaatan peraturan dan kesesuaian dengan Sistem Administrasi Pemerintah. Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah (LKPD) baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota tidak terkecuali di lingkungan Pemerintah Kota Tangerang sendiri, dapat ditingkatkan oleh peran internal audit. Internal audit membantu pihak

manajemen dalam mengidentifikasi kelemahan-kelemahan, inefisiensi dan kegagalan (*ineffectiveness*) dari berbagai program yang telah dicanangkan oleh pemerintah, maka untuk itu akan menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah daerah Kota Tangerang dalam mewujudkan akuntabilitas keuangan yang berkualitas yang tercermin melalui opini auditor.

Adanya peran internal audit dalam melaksanakan pengawasan merupakan faktor yang dapat mempengaruhi efektivitas pengelolaan keuangan daerah. Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) harus dapat memberikan jaminan bahwa seluruh proses akuntansi dan pelaporan keuangan telah dilaksanakan sesuai Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) untuk menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas. Auditor internal pemerintah daerah diharapkan dapat membantu pemerintah daerah dalam menyiapkan laporan keuangan yang berkualitas dan handal.

Beberapa penelitian terkait kualitas laporan keuangan yang telah dilakukan. Menurut Sari (2013) pemanfaatan sistem informasi akuntansi keuangan daerah merupakan penerapan sistem mulai dari pengelompokkan, penggolongan, pencatatan dan pemrosesan aktivitas keuangan pemerintah daerah kedalam sebuah laporan keuangan sebagai suatu informasi yang nantinya dapat digunakan oleh pihak tertentu dalam pengambilan keputusan masing-masing SKPD dalam proses penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah.

Hasil pengamatan peneliti, rendahnya kualitas laporan keuangan pemerintah daerah sebagaimana diuraikan di atas, ternyata dalam

pemanfaatan sistem informasi akuntansi keuangan daerah masih adanya gangguan pada sistem informasi akuntansi keuangan daerah yang menggunakan jaringan internet dan jaringan komputer yang menimbulkan kendala dalam proses penyusunan laporan keuangan. Tidak hanya itu hasil audit laporan keuangan Pemerintah Daerah secara umum ternyata masih terkendala oleh sistem pengendalian intern yang lemah, hal ini dinyatakan dalam opini BPK. Walaupun pemerintah Kota Tangerang berhasil menjadikan laporan keuangan mendapat opini WTP terhitung dari tahun 2014 s/d 2017 atau selama 4 (empat) tahun dari BPK namun tidak dapat dipungkiri bahwa dalam pelaksanaannya masih terkendala oleh sistem pengendalian dalam penyusunan laporan keuangan, peran internal audit, ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan keuangan daerah, minimnya kapasitas sumber daya manusia yang profesional, dan faktor pemahaman akuntansi yang masih sangat relatif.

Dari sekian banyak faktor di atas, dua diantaranya adalah adanya dukungan sistem informasi dan peran auditor. Kedua faktor ini tentunya akan dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah, sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 15 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa : “Penilaian kewajaran informasi keuangan dalam laporan keuangan berdasarkan pada kriteria efektivitas Sistem Pengendalian Intern (SPI)”. Karena itu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selaku auditor eksternal senantiasa menguji “kekuatan” Sistem Pengendalian Intern ini di setiap