

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pengelolaan keuangan daerah merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintah daerah (Rachim, 2015 : 30). Dalam menyajikan laporan keuangan pemerintah daerah harus memenuhi unsur-unsur karakteristik kualitatif laporan keuangan sesuai dengan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 2005 yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami. Apabila informasi yang terdapat didalam laporan keuangan pemerintah daerah memenuhi kriteria karakteristik kualitatif seperti yang disyaratkan dalam Peraturan Pemerintah daerah nomor 24 tahun 2005, berarti pemerintah daerah mampu mewujudkan transparansi dalam laporan keuangan pemerintah daerah.

Agar informasi yang disampaikan dalam laporan keuangan pemerintah daerah dapat memenuhi prinsip transparansi perlu diselenggarakan Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat (SAPP) yang terdiri dari Sistem Akuntansi Pusat (SAP) yang dilaksanakan oleh kementerian keuangan dan Sistem Akuntansi Instansi (SAI) yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga”. Sedangkan untuk Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah (SAPD) yang dilaksanakan oleh Bupati/ Walikota dan Sistem Akuntansi Instansi (SAI) yang dilaksanakan oleh Dinas-dinas dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Dalam prinsip akuntansi terdapat dua metode basis pencatatan akuntansi, yaitu basis kas dan basis akrual.

Basis kas adalah pencatatan transaksi ekonomi dan transaksi lainnya pada saat kas diterima atau dikeluarkan yang mengakibatkan penerimaan dan pengeluaran kas yang dicatat. Sedangkan basis akrual akuntansi adalah pencatatan transaksi ekonomi atau peristiwa lainnya yang mewajibkan transaksi dicatat pada saat terjadinya suatu transaksi. Topik mengenai implementasi basis

akrual Akuntansi pada sektor publik menarik untuk diteliti karena konsep ini masih tergolong baru. Basis akrual merupakan salah satu isu terhangat yang dihadapi oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintah Indonesia mengingat dengan dikeluarkan PP No 71 Tahun 2010 yang mengharuskan pada tahun 2015 pada sektor publik terutama di instansi Pemerintah sudah harus melakukan adopsi basis akrual secara keseluruhan. Fenomena di Indonesia, masih buruknya sistem pelaporan keuangan di daerah juga disampaikan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Abu Bakar, 2012).

Perlu adanya upaya dari pemerintah untuk menghasilkan laporan keuangan dan informasi akuntansi yang akurat dan transparan. Namun dalam kenyataannya masih ditemukan beberapa Pemerintah Daerah yang belum menyusun dan menyajikan laporan keuangan sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku pada saat itu. Transparansi laporan keuangan terutama informasi keuangan harus dilakukan dalam bentuk yang relevan dan mudah dipahami (Mardiasmo, 2006). Sejak dikeluarkan UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Setelah itu, dilanjutkan dengan dikeluarkannya UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara oleh pemerintah daerah pengelolaan keuangan semakin membaik dalam memberikan informasi keuangan kepada publik.

Salah satu prasyarat untuk mewujudkan hal tersebut adalah dengan melakukan reformasi dalam penyajian laporan keuangan dan aksesibilitas laporan keuangan, yakni pemerintah harus mampu menyediakan semua informasi keuangan relevan secara jujur dan terbuka kepada publik, karena kegiatan pemerintah adalah dalam rangka melaksanakan amanat rakyat (Aliyah, *et al* 2012). Transparansi pada hakekatnya adalah dapat memberikan dampak yang positif pada organisasi secara umum. Kebanyakan Perda transparansi yang ada tidak memiliki sanksi, sehingga sulit dalam pelaksanaan dan penegakkannya. Oleh karena itu, butuh komitmen yang tinggi oleh segenap jajaran pemerintah

daerah untuk menerapkan transparansi pengelolaan keuangan (Basuki *et al*, 2012). Informasi keuangan yang berkaitan dengan kepentingan publik, pemerintah wajib memberikan akses laporan keuangan kepada masyarakat untuk memenuhi asas transparansi dengan cara melalui surat kabar, internet, atau cara lain yang belum menjadi hal yang umum bagi sebagian daerah. Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 pasal 116, kepala daerah wajib menginformasikan keuangan kepada masyarakat. Pemerintah Daerah di Indonesia telah berusaha untuk membudidayakan transparansi di daerahnya dengan membuat peraturan daerah (Perda) yang mengatur khusus mengenai transparansi. Di Indonesia, setidaknya terdapat 1 Provinsi 19 Kabupaten atau Kota yang telah memiliki peraturan daerah yang mengatur mengenai transparansi laporan keuangan (<http://keuda.kemendagri.go.id/>).

Beberapa Provinsi, Kabupaten atau Kota yang telah memiliki peraturan daerah tentang transparansi laporan keuangan diantaranya adalah Prov. Jawa Barat, Kab. Bandung, Kab. Bogor, Kab. Cimahi, Kab. Cianjur, Kab. Cirebon, Kab. Garut, Kab. Indramayu, Kab. Karawang, Kab. Kuningan, Kab. Majalengka, Kab. Purwakarta, Kab. Subang, Kab. Sukabumi, Kab. Sumedang, Kab. Tasikmalaya, Kota Bekasi, Kota Depok, Kota Banjar, Kab. Bandung Barat. Sebagian daerah telah menerbitkan Perda terkait transparansi laporan keuangan setelah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik. Hal ini menggambarkan bahwa pemerintah daerah sangat menyadari akan pentingnya transparansi dalam laporan keuangan pemerintah daerah.

Akan tetapi dalam prakteknya peraturan-peraturan daerah ini masih sulit untuk dilaksanakan oleh pemerintah daerah terutama SKPD sebagai level pelaksana. Untuk mencapai laporan keuangan pemerintah daerah yang transparan bukan berarti tidak mengalami kendala. Kendala yang mungkin akan terjadi adalah adanya kecurangan dalam laporan keuangan pemerintah daerah dan dapat dicegah dengan dilaksanakannya pengawasan dan pengendalian internal (Gita *et al*, 2016). Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap lemahnya Pengendalian

Internal pemerintah diantaranya lingkungan pengendalian, penilaian risiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi serta pemantauan (Soetjipto, 2011: 103). Apabila ke-lima faktor tersebut dilakukan dengan baik oleh setiap elemen pemerintah maka tujuan pemerintah akan tercapai dengan maksimal. Dalam lingkungan pemerintah Pengendalian Internal yang diciptakan dengan upaya agar pelaksanaan kegiatan pemerintah dapat berjalan dengan maksimal dan tujuan pemerintah dapat tercapai dengan efisien dan efektif. Pelaksanaan pengendalian internal dapat dilihat dari bagaimana pemerintah dapat mengelola dan menyajikan laporan keuangan negara dengan andal, aset negara dikelola dengan aman dan adanya ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Menurut wakil penanggung jawab pemeriksaan BPK RI Pemerintah Kota Bekasi belum sepenuhnya mempersiapkan penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual pada tahun 2013. Dengan belum di terapkannya SAP berbasis akrual secara memadai tersebut mengakibatkan timbulnya risiko ketelambatan penerapan dan penyusunan laporan keuangan sehingga kualitas terhadap informasi laporan keuangan yang disajikan tidak tepat waktu yakni tidak ada nya karakteristik kualitatif dalam transparansi mengenai informasi keuangan.

Aksesibilitas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kota Bekasi pada level pelaksana belum mempublikasikan atau memberikan akses laporan keuangan kepada BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) secara transparansi mengenai permasalahan aset tetap Pemerintah Daerah pada umumnya terkait adanya barang milik daerah (BMD) yang tidak dicatat, BMD yang tidak ada justru masih dicatat, BMD dicatat tapi tidak didukung dengan dokumen kepemilikan yang sah. Di jajaran pemerintah daerah, menyusun laporan keuangan memerlukan perjuangan ekstra. Kelemahan dalam pengendalian internal dan keterbatasan sumber daya manusia yang paham akuntansi pemerintahan sebagai penyebabnya.

Keruwetan semakin menjadi karena ditunggangi kepentingan politik legislatif dan eksekutif dalam penggunaan anggaran yang cenderung menabrak aturan. Atas semua itu laporan keuangan harus tetap disajikan dan dapat

dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku (<http://www.bpkp.go.id/>). Kelemahan sistem pengendalian internal merupakan bawaan dari masa lalu yang memosisikan pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) tidak lebih penting dibanding pengelolaan uang. Penyebab lainnya karena pola pikir pelaku yang lebih hobi membeli dari pada memelihara. Kondisi ini berlangsung bertahun-tahun terakumulasi sehingga menjadi permasalahan kronis yang harus segera ditangani oleh Kepala Daerah supaya bisa ikut andil dalam perburuan opini WTP (<http://bpkp.go.id>).

Adanya kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan sejumlah 1.586 kasus, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja sejumlah 1.935 kasus serta kelemahan struktur pengendalian internal terhadap transparansi laporan keuangan pemerintah daerah kota bekasi sejumlah 891 kasus (IHPS BPK Semester I Tahun 2013). Bagi entitas pemerintah pengendalian internal merupakan sistem pengendalian intern yang dapat dilaksanakan secara menyeluruh baik bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang digunakan sebagai alat untuk memantau dan memberi keyakinan bahwa tujuan yang telah ditetapkan pemerintah dapat tercapai. Terdapat beberapa penelitian terdahulu mengenai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap transparansi laporan keuangan pemerintah daerah.

Faktor-faktor tersebut antara lain karakteristik kualitatif, aksesibilitas, dan pengendalian internal. Namun, terdapat hasil yang berbeda pada penelitian-penelitian tersebut. Dari hasil penelitian yang sebelumnya penelitian yang dilakukan oleh Ni kadek *et al* (2015) menyatakan adanya pengaruh antara karakteristik kualitatif terhadap transparansi laporan keuangan pemerintah daerah dan adanya pengaruh aksesibilitas terhadap transparansi laporan keuangan pemerintah daerah. Sari (2012) menunjukkan terdapat adanya pengaruh yang signifikan antara pengendalian internal terhadap transparansi laporan keuangan pemerintah daerah. Paparan masalah yang ada saat ini dengan hasil penelitian

terdahulu yang telah dilakukan, kedua nya menunjukkan ketidaksesuaian karena antara hasil dari penelitian sebelumnya dengan kondisi pemerintahan saat ini. Hal tersebut menjadi celah penelitian (research gap) bagi peneliti untuk meneliti untuk melakukan penelitian ini. Berdasarkan latar belakang diatas, dilakukan penelitian dengan judul:

Berdasarkan penjelasan diatas, maka peneliti memilih judul “**Karakteristik Kualitatif, Aksesibilitas, dan Pengendalian Internal terhadap Transparansi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Bekasi**”.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, dapat diidentifikasi permasalahan yang berkaitan dengan likuiditas saham, yaitu:

- 1) Ketelambatan penerapan dan penyusunan laporan keuangan sehingga transparansi terhadap laporan keuangan yang disajikan tidak tepat waktu.
- 2) Pemerintah Daerah Kota Bekasi pada level pelaksana dalam memberikan akses laporan keuangan kepada BPK masih kurang transparan terhadap pencatatan aset dengan tidak didukungnya dokumen kepemilikan yang sah.
- 3) Kelemahan dalam pengendalian internal dan keterbatasan sumber daya manusia yang paham akuntansi pemerintahan sebagai penyebabnya dalam menyusun laporan keuangan secara transparan.
- 4) Kelemahan sistem pengendalian internal yang memosisikan pengelolaan BMD tidak lebih penting dibanding pengelolaan uang.
- 5) Kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja serta kelemahan struktur pengendalian internal terhadap laporan keuangan pemerintah daerah yang kurang transparan

### **C. Pembatasan Masalah**

Peneliti ini meneliti karakteristik kualitatif, aksesibilitas, dan pengendalian internal terhadap transparansi laporan keuangan pemerintah daerah kota bekasi. Pembatasan ini juga dilakukan karena adanya keterbatasan waktu yang dimiliki oleh peneliti.

### **D. Perumusan Masalah**

Berdasarkan pembatasan tersebut, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- 1) Apakah karakteristik kualitatif berpengaruh terhadap transparansi laporan keuangan pemerintah daerah?
- 2) Apakah aksesibilitas berpengaruh terhadap transparansi laporan keuangan pemerintah daerah?
- 3) Apakah pengendalian internal berpengaruh terhadap transparansi laporan keuangan pemerintah daerah?

### **E. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai bahan informasi maupun bahan pertimbangan berbagai pihak, antara lain :

#### **1. Kegunaan Teoritis**

- a. Peneliti berharap penelitian ini akan dapat memberikan pengetahuan lebih mengenai teori agensi sebagai penghubung gap yang terjadi antara karakteristik kualitatif, aksesibilitas, pengendalian internal dan transparansi laporan keuangan pemerintah daerah. Teori agensi pada

penelitian ini nantinya akan menjembatani kontradiksi yang terkait, serta dapat memberikan hasil yang relevan.

- b. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan yang relevan juga untuk peneliti selanjutnya yang ingin membahas tema yang sama seperti yang dilakukan penelitian ini.

## **2. Kegunaan Praktis**

- a. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan bahan pertimbangan mengenai transparansi laporan keuangan pemerintah daerah agar dapat berimplikasi kepada pembangunan dan pertumbuhan daerah.
- b. Bagi masyarakat, penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi bagi para masyarakat maupun para stakeholder untuk mengetahui tingkat kinerja keuangan pemerintah daerah dalam transparansi laporan keuangan pemerintah daerah kota bekasi.