

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam rangka mewujudkan kinerja pemerintah yang memuaskan berupa tata kelola pemerintahan yang baik (*good government governance*), pemerintah terus melakukan berbagai upaya perbaikan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas terhadap laporan keuangan yang berkualitas. Salah satu cara yang ditempuh pemerintah yaitu dengan cara penerapan sistem akuntansi pemerintah yang merupakan hal mendasar dan penting dalam penyusunan laporan keuangan daerah.

Berkaitan dengan pelaporan keuangan dan nilai informasi yang terkandung dalam laporan keuangan pemerintah banyak menimbulkan pertanyaan apakah pelaporan keuangan pemerintah selama ini sudah memenuhi kriteria informasi yang disyaratkan dalam peraturan perundang-undangan? Apakah laporan keuangan yang disajikan telah relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami? dan apakah masih banyak penyimpangan-penyimpangan ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam pelaksanaan audit laporan keuangan pemerintah.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan empat masalah dalam audit Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) di tahun 2013. Ketua BPK mengatakan permasalahan itu merupakan gabungan dari ketidaksesuaian dengan

Standar Akuntansi Pemerintahan, kelemahan sistem pengendalian intern, dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan (ANTARA News, 2013).

Selain itu, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI menyerahkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tahun 2013. Laporan tersebut menyebutkan, Laporan Keuangan DKI untuk tahun 2013 menurun satu tingkat dari sebelumnya yaitu dari status Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)-Dengan Paragraf Penjelas menjadi Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Penurunan opini BPK tersebut disebabkan dua hal. Pertama, karena realisasi belanja melalui mekanisme uang persediaan telah melewati batas yang ditentukan, yaitu tanggal 15 Desember 2013. Selain itu, *entry* jurnal (pembukuan) realisasi belanja tidak berdasarkan bukti pertanggungjawaban yang telah diverifikasi. Realisasi belanja yang tidak didukung dengan bukti pertanggungjawaban lengkap ditemukan berindikasi kerugian senilai Rp 59,23 miliar. Kemudian, penyebab kedua adalah tidak dilakukan inventarisasi atas seluruh aset, kertas kerja koreksi sensus tidak memadai, serta aset yang belum selesai disensus tidak didukung rincian. Sehingga nilai aset tetap dan aset lainnya hasil sensus tidak dapat diyakini kewajarannya (<http://news.liputan6.com/>).

Satuan kerja pada pemerintah pusat sebagai entitas akuntansi yang menjadi bagian dari Sistem Akuntansi Pemerintahan dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat tentunya memegang peranan penting dalam menyediakan data dan informasi yang lengkap dan benar demi tercapainya kualitas Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga dan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat. Sehingga pemerintah dapat menyediakan informasi kuantitatif terutama bersifat keuangan

dari entitas pemerintah guna dalam pengambilan keputusan ekonomi yang nalar dari pihak-pihak berkepentingan. Dimana sebagai penunjang terciptanya pengelolaan keuangan daerah yang *accountable*, dalam rangka mengelola dana dengan sistem desentralisasi secara transparan, efisien, efektif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Agar semua pelaksana keuangan daerah mampu mengelola keuangan dengan baik, maka sistem akuntansi keuangan daerah merupakan faktor penting yang harus diperhatikan.

Selain itu agar terjadi penyimpangan-penyimpangan yang nantinya dapat merugikan keuangan Negara, seperti halnya hasil pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2013, BPK mengemukakan bahwa ada temuan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang berindikasi merugikan keuangan daerah yaitu, terdapat sistem dan prosedur pencatatan penerimaan asset dari hibah, CSR dan bansos dari Pemerintah Pusat tidak memadai. Terdapat penerimaan CSR dan hibah tidak disertai dengan Berita Acara Serah Terima (BAST); dan adanya penerimaan CSR dan Hibah yang belum diketahui nilainya sehingga asset yang bersumber dari hibah, CSR dan Bansos dari Pemerintah Pusat belum seluruhnya dicatat di neraca dan belum diakui sebagai pendapatan dan belanja (<http://jbw.or.id/>).

Di dalam menyajikan laporan keuangan, terdapat ruang lingkup pengelolaan keuangan daerah dimana mencakup keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Penatausahaan keuangan daerah sebagai bagian dari pengelolaan keuangan daerah memegang peranan

penting dalam proses keuangan daerah secara keseluruhan. Menurut Hidayat (2008) agar tidak terjadi gejala-gejala yang sering terjadi diantaranya:

1. Masih terdapat kesalahan-kesalahan pencatatan pada buku kas umum
2. Terlambatnya pengiriman SPJ yang menyebabkan kelancaran penyediaan dana pada unit kerja sering terhambat, penatausahaan pada bagian keuangan tidak tepat waktu
3. Pengendalian keuangan tidak dapat dilaksanakan dengan baik, karena data keuangan belum siap setiap dibutuhkan, dalam arti angka-angka yang tertera didalam buku belum tentu benar.

Permasalahan lain terkait dengan penatausahaan keuangan daerah, yaitu dalam hasil pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2013, BPK mengungkapkan adanya temuan tentang realisasi belanja Biaya Operasional Pendidikan untuk Sekolah Negeri senilai Rp 1,57 triliun dicatat bukan berdasarkan bukti pertanggungjawaban dari sekolah melainkan sejumlah uang yang ditransfer ke sekolah dikurangi pengembalian dari sekolah (<http://jbw.or.id/>).

Dengan terjadinya gejala-gejala tersebut dapat memberikan pengaruh terhadap kualitas laporan keuangan, yang nantinya akan berpengaruh juga terhadap laporan BPK dalam hal memberikan opini terhadap pemerintah. Sehingga untuk mengatasi masalah tersebut perlu suatu penatausahaan keuangan daerah yang efektif, dikarenakan penatausahaan merupakan bagian atau salah satu kegiatan dalam pengelolaan keuangan daerah yang meliputi dari pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Predikat opini Wajar Tanpa Pengecualian bisa diartikan bahwa pemerintah sudah menjalankan pengelolaan keuangan dan aset secara benar sesuai aturan sebagai perwujudan dari komitmen untuk menyelenggarakan pemerintahan yang bersih dan transparan (*good governance*). Berdasarkan fenomena yang terjadi dalam hal tidak kepatuhan, dimana Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tahun 2013, menyatakan adanya penyaluran dana hibah Bantuan Operasional Sekolah (BOP) Swasta masih belum sesuai ketentuan dan tidak efektif senilai Rp 6,05 miliar, diantaranya sekolah tidak mengajukan proposal tapi menerima dana BOP, dana BOP tidak dimanfaatkan sekolah, terjadi manipulasi dokumen SKTM (Surat Keterangan Tidak Mampu) sebagai syarat pengajuan BOP yang berindikasi kerugian daerah senilai Rp 2,19 miliar (<http://wartakota.tribunnews.com/>).

Dengan terjadinya hal tersebut bahwa laporan keuangan pemerintah daerah masih belum seluruhnya memenuhi kriteria karakteristik laporan keuangan yang berkualitas. Mengingat bahwa laporan keuangan yang berkualitas merupakan salah satu unsur nilai informasi yang penting terkait dengan pengambilan keputusan berbagai pihak. Dengan adanya komitmen organisasi akan mempertahankan kepatuhan dalam penyajian laporan keuangan pemerintah yang *reliable* sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan.

Untuk dapat menghasilkan laporan keuangan yang relevan, handal, dan dapat dipercaya, pemerintah daerah harus memiliki sistem akuntansi yang handal, melaksanakan prosedur penatausahaan keuangan daerah berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dan

memiliki komitmen organisasi. Laporan keuangan Pemerintah Daerah disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah selama satu periode pelaporan.

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan bertujuan umum untuk memenuhi kebutuhan informasi dari semua kelompok pengguna laporan keuangan pemerintah. Mengingat laporan keuangan pemerintah berperan sebagai wujud akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial maupun politik. Jika informasi yang terdapat di dalam laporan keuangan pemerintah daerah memenuhi kriteria karakteristik kualitatif laporan keuangan pemerintah seperti yang disyaratkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, maka pemerintah daerah mampu mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Permasalahan yang ada apakah akuntabilitas keuangan yang dibuat pemerintah daerah sesuai dengan yang diharapkan yaitu akuntabilitas laporan keuangan yang berkualitas. Seperti fenomena penurunan opini BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta 2013 dari Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atas APBD DKI Jakarta 2012 menjadi Wajar Dengan Pengecualian (WDP) atas APBD DKI Jakarta 2013 merupakan tanggung jawab kepala daerah sebagai pemimpin penyelenggaraan dan kurangnya komitmen Pemerintah Provinsi DKI atas akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah melalui APBD DKI Jakarta 2013. Sehingga penulis menganggap bahwa terdapat faktor yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan yaitu faktor kinerja individu

pengelola keuangan daerah itu sendiri dan organisasi. Dimana faktor kinerja individu pengelola keuangan daerah pada penelitian ini adalah pemahaman sistem akuntansi pemerintahan dan pemahaman penatausahaan keuangan daerah serta komitmen organisasi terhadap kualitas laporan keuangan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis bermaksud meneliti suatu penelitian dengan judul **Pengaruh Pemahaman Sistem Akuntansi Pemerintahan, Penatausahaan Keuangan Daerah, dan Komitmen Organisasi Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Daerah di Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta.**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas dalam rangka mewujudkan kinerja pemerintah yang *good government governance* serta meningkatkan laporan keuangan yang berkualitas, peneliti mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Masih adanya ketidaksesuaian pelaporan keuangan dengan Standar Akuntansi Pemerintahan, seperti sistem dan prosedur pencatatan penerimaan asset dari hibah, CSR dan bansos yang tidak memadai dan tidak disertai dengan BAST.
2. Masih adanya kelemahan sistem pengendalian intern yang menimbulkan dokumen pelaksanaan anggaran lemah, seperti adanya pos-pos anggaran yang jadi bancakan penyelewengan antara lain Belanja Operasional

Pendidikan, Kegiatan Penataan Jalan Kampung, dan Biaya Pengendalian Teknis Kegiatan.

3. Di dalam pelaporan keuangan pemerintah selama ini masih belum memenuhi kriteria informasi yang disyaratkan dalam peraturan perundang-undangan ketidakpatuhan terhadap ketentuan.
4. Di dalam proses penatausahaan masih banyak ketidakakuratan dalam proses akuntansi, dimana *entry* jurnal (pembukuan) realisasi belanja tidak berdasarkan bukti pertanggungjawaban yang telah diverifikasi.
5. Masih banyak penyimpangan-penyimpangan ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam pelaksanaan audit laporan keuangan pemerintah. BPK menemukan pelanggaran terkait realisasi pembayaran belanja barang dan modal pada akhir tahun.
6. Masih adanya hal ketidakpatuhan terhadap komitmen organisasi, dimana masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan bendahara maupun staf keuangan.

### **C. Pembatasan Masalah**

Laporan keuangan pemerintah merupakan komponen penting dalam mewujudkan akuntabilitas pengelolaan keuangan kepada publik. Sehingga dalam penyusunan laporan keuangan diperlukan pemahaman sistem akuntansi pemerintahan, penatausahaan keuangan daerah, dan komitmen organisasi dalam upaya peningkatan kualitas laporan keuangan. Namun kenyataannya tidak semua pegawai di pemerintahan memahami sistem akuntansi pemerintahan dan

penatausahaan keuangan daerah. Dimana masih terdapat ketidaksesuaian pelaporan keuangan dengan Standar Akuntansi Pemerintahan dan dalam proses penatausahaan masih banyak ketidakakuratan dalam penyajian data-data yang tidak sesuai dan tidak mengikuti prinsip akuntansi berlaku umum serta kurangnya bukti-bukti transaksi.

Selain itu penyelesaian pelaporan yang tidak sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan diduga karena belum adanya komitmen dari Pejabat Penatausahaan Keuangan Satuan Kinerja Pemerintah Daerah (PPK SKPD) untuk memahami dan memperbaharui penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah. Sehingga tanpa adanya komitmen dalam melakukan penyusunan laporan keuangan tidak akan tercapai. Maka dalam penelitian ini akan dibahas tentang pengaruh pemahaman sistem akuntansi pemerintahan, penatausahaan keuangan daerah, dan komitmen organisasi terhadap kualitas laporan keuangan daerah yang dilaksanakan di Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta.

#### **D. Perumusan Masalah**

Sesuai dengan latar belakang masalah, identifikasi masalah, pembatasan masalah diatas maka yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pemahaman sistem akuntansi pemerintahan memiliki pengaruh terhadap kualitas laporan keuangan daerah di Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta?

2. Apakah pemahaman penatausahaan keuangan daerah memiliki pengaruh terhadap kualitas laporan keuangan daerah di Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta?
3. Apakah komitmen organisasi memiliki pengaruh terhadap kualitas laporan keuangan daerah di Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta?

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan secara teoretis/ akademik dan praktis.

##### 1. Kegunaan teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu sumbangan data empiris dalam ilmu akuntansi pemerintah terutama dalam bahasan tentang Sistem Akuntansi Pemerintahan, Penatausahaan Keuangan Daerah, Komitmen Organisasi dan Laporan Keuangan Daerah

##### 2. Kegunaan praktis

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat menghimpun informasi sebagai bahan sumbangan pemikiran bagi Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta untuk dijadikan masukan dan pertimbangan bagi Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta guna meningkatkan kinerja dalam penyusunan laporan keuangan yang akuntabilitas.