BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan kehendak kita bersama. Akuntabilitas diyakini mampu mengubah kondisi pemerintahan yang tidak dapat memberikan pelayanan publik secara baik menuju suatu tatanan pemerintahan yang demokratis. Penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel akan mendapat dukungan dari publik. Ada kepercayaan masyarakat atas apa yang diselenggarakan, direncanakan, dan dilaksanakan oleh program yang berorientasi kepada publik. Di pihak penyelenggara, akuntabilitas mencerminkan komitmen pemerintah dalam melayani publik.

Kinerja dapat terlihat dari pelaksanaan pembangunannya. Pelaksanaan pembangunan harus mengarah kepada penciptaan *good governance* yang diterjemahkan sebagai “Tata Kelola Pemerintahan yang Baik”. Timbulnya konsep *good governance* karena adanya ketidakpuasan pada kinerja pemerintahan yang selama ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan publik (Ibrahim, 2015: 107).

Permasalahan yang berhubungan dengan kinerja pemerintah daerah adalah buruknya kinerja pelayanan publik. Dalam beberapa tahun terakhir, beberapa keluhan yang berkaitan dengan penyimpangan penyelenggaraan pelayanan publik yang menduduki peringkat pertama mengenai kinerja pemerintah daerah. Kinerja pemerintah harus diukur agar diketahui bagaimana pemerintah melaksanakan apa yang menjadi tanggung jawabnya. Pengukuran kinerja merupakan suatu proses sistematis untuk menilai apakah program kegiatan yang telah direncanakan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana tersebut, dan yang lebih penting adalah apakah telah mencapai keberhasilan yang telah ditargetkan pada saat perencanaan. Pengukuran kinerja dimulai dengan penetapan indikator kinerja yang memberikan informasi sedemikian rupa sehingga memungkinkan unit kerja sektor publik untuk memonitor kinerjanya dalam

menghasilkan output dan outcome terhadap masyarakat. Dalam hal indikator kinerja, sebagai dasar untuk mengukur kinerja, dipakai indicator input, output, outcome, benefit dan impact. Pengukuran kinerja bermanfaat untuk membantu para pengambil keputusan untuk memonitor dan memperbaiki kinerja yang berfokus pada tujuan organisasi dalam rangka memenuhi ketentuan akuntabilitas public (Nordiawan & Hertianti, 2010: 128).

Menurut penilaian Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN RB), rata-rata nilai kinerja pemerintah daerah masih C alias masih kurang. MenPAN RB menyatakan, berdasar hasil evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), rata-rata nilai pemerintah Kabupaten dan Kota seluruh Indonesia pada 2019 hanya 49,87 (www.beritagar.id). Salah satu kota yang mendapat nilai kinerja C adalah Tasikmalaya, dimana hasil penilaian tersebut merupakan salah satu indikator baik buruknya kinerja pegawai dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi negara. Menurut Puskapol Ekbang Tasikmalaya menilai bahwa perencanaan strategis dan perencanaan kinerja di Kota Tasikmalaya tidak sinergis dan tidak berarah dengan RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah). Selain perencanaan, aspek capaian indikator kinerja pun dinilai banyak yang tidak mencapai target. Pencapaian indikator kinerja merupakan perwujudan transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. (www.pasundanekspres.com)

Pemerintahan sebagai organisasi yang bergerak di bidang jasa pelayanan publik, dalam pengelolaannya harus melakukan transparansi dan akuntabilitas publik. Akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (prinsipal) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo; 2009:20).

Semua instansi pemerintah, badan dan lembaga negara di pusat dan daerah sesuai dengan tugas pokok masing-masing harus memahami lingkup akuntabilitasnya masing-

masing. karena akuntabilitas yang diminta meliputi keberhasilan dan juga kegagalan pelaksanaan misi instansi yang bersangkutan. Menurut SK Kepala LAN No. 239/IX/6/8/2003 tanggal 25 Maret 2003 tentang Pedoman Penyusunan dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui alat pertanggungjawaban secara periodik.

Berdasarkan peraturan perundangan berupa Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tanggal 15 Juni 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) yang merupakan salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan pelaksanaan pemerintah yang lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih dan berlanggungjawab.

Penyusunan laporan keuangan merupakan suatu bentuk kebutuhan transparansi yang menjadi syarat agar pengelolaan keuangan daerah dapat dikatakan akuntabel. Bentuknya berupa keterbukaan pemerintah daerah atas aktivitas pengelolaan sumber daya publik. Transparansi informasi terutama informasi keuangan fiskal harus dilakukan dalam bentuk yang relevan dan mudah dipahami.

Laporan akuntabilitas instansi pemerintah merupakan alat untuk melaksanakan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan bertujuan untuk mendorong terciptanya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai salah satu prasyarat untuk terciptanya pemerintahan yang baik dan terpercaya.

Tuntutan masyarakat terhadap pelaksanaan akuntabilitas publik oleh organisasi pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah semakin menguat, berkenaan dengan hal tersebut penciptaan akuntabilitas publik harus dilaksanakan dalam sistem dan standar akuntansi pemerintahan untuk dapat menciptakan *good governance*.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang No 17 tahun 2003 pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Standar Akuntansi Pemerintahan, yang selanjutnya disingkat SAP, adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Dengan demikian SAP merupakan prasyarat yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan.

Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, tujuannya adalah sebagai acuan bagi penyusun Standar Akuntansi Pemerintahan pusat dan daerah dalam melaksanakan tugasnya, penyusun laporan keuangan dalton menanggulangi masalah akuntansi yang belum dialur dalam standar, pemeriksa dalam memberikan pendapat mengenai apakah laporan keuangan disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan dan para pengguna laporan keuangan dalam menafsirkan informasi yang disajikan pada laporan keuangan yang disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan.

Standar Akuntansi Pemerintahan diterapkan dilingkup pemerintahan, baik di pemerintah pusat dan departemen-departemennya maupun di pemerintah daerah dan dinas-dinasnya. Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan diyakini akan berdampak pada peningkatan kualitas pelaporan keuangan di pemerintah pusat dan daerah. Ini berarti informasi keuangan pemerintahan akan dapat menjadi dasar pengambilan keputusan di pemerintahan dan juga terwujudnya transparansi serta akuntabilitas (Deddi, 2008: 25).

Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah yang benar dan pemahaman yang baik terhadap akuntansi keuangan daerah oleh pengelola keuangan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) tentunya akan meningkatkan kualitas laporan keuangan. Menurut PP No. 71 tahun 2010, terdapat hubungan terkait antara Standar Akuntansi Pemerintahan dan Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah.

Kualitas pelaporan keuangan secara jelas dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang sekarang menjadi Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2010, 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.

Dengan adanya beberapa peraturan pemerintah seperti yang telah dijelaskan di atas, dimaksudkan sebagai perwujudan untuk mendorong pelaksanaan reformasi keuangan daerah yang menuntut pemerintah melaksanakan pengelolaan keuangan daerah secara akuntabel dan transparan. Peraturan pemerintah ini mewajibkan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangannya melalui laporan keuangan yang diterbitkan setiap tahun. Laporan keuangan tersebut setidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Laporan keuangan daerah dikatakan berkualitas apabila laporan keuangan yang disajikan setiap tahunnya mendapat penilaian berupa Opini dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Ketika BPK memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) terhadap laporan LKPD, artinya dapat dikatakan bahwa laporan keuangan suatu entitas pemerintah daerah tersebut disajikan dan diungkapkan secara wajar dan berkualitas.

Sebagaimana yang telah diatur di dalam Undang Undang No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, terdapat empat opini yang diberikan pemeriksa yakni : opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), opini Tidak Wajar (TP) dan Pernyataan Menolak memberikan opini.

Penelitian yang dilakukan oleh Dodi dkk (2014) yang berjudul Pengaruh Kualitas Pelaporan Keuangan Terhadap Akuntabilitas Pemerintah Daerah Kota Gorontalo (Studi Kasus

Pada Inspektorat Kota Gorontalo), disimpulkan bahwa kualitas laporan keuangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas pada pemerintah kota Gorontalo. Hasil analisis koefisien determinasi menunjukkan bahwa sebesar 54,7% variabilitas akuntabilitas pemerintah Kota Gorontalo dapat dipengaruhi oleh Kualitas pelaporan keuangan.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Nugraeni dan Budiantara (2015) dengan judul Pengaruh Standar Akuntansi Pemerintah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Dan Implikasinya Terhadap Akuntabilitas Kinerja. Hasil yang dapat disimpulkan dari penelitian tersebut adalah standar akuntansi pemerintah tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja secara langsung, sedang kualitas laporan keuangan secara langsung berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja. Standar akuntansi pemerintah secara langsung berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan. Standar akuntansi pemerintah dapat mempengaruhi akuntabilitas kinerja melalui kualitas laporan keuangan.

Tabel 1.1
Daftar Hasil Opini Kota Tasikmalaya Tahun 2014 – 2018

	Hasil Opini BPK				
	2014	2015	2016	2017	2018
Kota Tasikmalaya	WDP	WDP	WDP	WTP	WDP

Sumber: bpk.go.id, 2017

Berdasarkan tabel 1.1 di atas diketahui bahwa Kota Tasikmalaya selalu mendapat opini WDP setiap tahunnya dan pada tahun 2014 pemerintahan Kota Tasikmalaya mengalami peningkatan kualitas laporan keuangan terbukti dengan Kota Tasikmalaya mendapatkan opini WTP dari BPK tetapi pada tahun 2015 pemerintahan Kota Tasikmalaya kembali mendapatkan opini WDP dari BPK dikarenakan masih ada akun yang tidak sesuai dengan SAP yaitu akun pengecualian lain-lainnya (sumber: bpk.go.id) yang mengakibatkan kualitas laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintahan Kota Tasikmalaya masih tidak maksimal, hal itu dikarenakan masih rendahnya tingkat akuntabilitas kinerja yang dimiliki oleh SKPD yang ada di Kota Tasikmalaya.

Penulis juga telah melakukan survei pendahuluan dengan melakukan wawancara tidak terstruktur kepada salah satu pegawai BPKAD di Kota Tasikmalaya mengenai hasil opini yang diberikan BPK kepada Kota Tasikmalaya. Hasil dari wawancara yang dilakukan penulis adalah dikarenakan pada tahun 2015 SKPD di Kota Tasikmalaya salah satunya BPKAD baru menerapkan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual sehingga masih banyak SKPD yang belum siap dengan perubahan tersebut.

Melihat fenomena di atas dapat kita simpulkan pada tahun 2015 di Kota Tasikmalaya telah terjadi penurunan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang terbukti dengan menurunnya kualitas laporan keuangan karena penerapan standar akuntansi pemerintah yang belum maksimal. Mengingat pentingnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dalam membuat laporan keuangan yang berkualitas, maka pemerintah di Kota Tasikmalaya khususnya BPKAD Kota Tasikmalaya harus menerapkan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual

sebagai acuan membuat laporan keuangan sebagai alat untuk pengambilan keputusan di pemerintahan dan juga terwujudnya transparansi serta akuntabilitas di Kota Tasikmalaya.

Berdasarkan fenomena di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Tasikmalaya (Survey Pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Tasikmalaya)”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang penulis kemukakan di atas, maka penulis merumuskan permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana Akuntabilitas dan Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Tasikmalaya
2. Bagaimana pengaruh Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Tasikmalaya

1.3 Tujuan Penelitian

Setiap penelitian mempunyai tujuan yang jelas agar sesuai dengan kehendak yang dicapai. Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah di atas, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Akuntabilitas dan Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Tasikmalaya
2. Pengaruh Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Tasikmalaya

1.4 Kegunaan Hasil Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk pihak-pihak sebagai berikut:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan pengetahuan bagi penulis mengenai standar akuntansi pemerintah, kualitas laporan keuangan dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

2. Bagi BPKAD Kota Tasikmalaya

Penelitian ini dapat dijadikan bahan masukan untuk pemerintah dalam menerapkan standar akuntansi pemerintah guna menghasikan kualitas laporan keuangan yang lebih baik lagi! dalam meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

3. Bagi Almamater

Penelitian ini dapat dijadikan bahan masukan, perbandingan dan referensi untuk penelitian sebelumnya.

1.5 Waktu dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Tasikmalaya yang beralamat di Jl. Letnan Harun No. 1 Kota Tasikmalaya – 46134.

1.5.2 Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan selama kurang lebih 6 bulan yaitu mulai November 2019 sampai bulan April 2020. Adapun jadwal penelitian dapat dilihat pada tabel 1.2 sebagai berikut.