

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada era otonomi daerah prinsip desentralisasi telah memberikan perubahan yang mendasar dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan. Sesuai dengan konsep otonomi daerah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan adanya undang-undang tersebut, diharapkan Pemerintah Daerah (Pemda) mampu untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri, termasuk juga dalam hal pengelolaan keuangan daerah.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah definisi pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, dan/atau walikota, dan perangkat daerah sebagai penyelenggara pemerintah daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal mengandung tiga misi utama yaitu untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, menciptakan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan sumber daya daerah, dan memberdayakan serta menciptakan ruang bagi masyarakat publik untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan (Mardiasmo, 2002).

Pemerintah menyelenggarakan otonomi daerah agar bisa meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan memajukan perekonomian daerah, salah satu bentuk pelayanan tersebut adalah dengan memberikan informasi keuangan yang transparan dan akuntabel, untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik atau sering dikenal dengan *Good Government Governance* (GGG). Kendala pemerintah belum dapat mencapai GGG karena masih memiliki berbagai permasalahan, yaitu tidak adanya sistem akuntansi yang baik untuk mendukung pencatatan dan pelaporan keuangan secara handal, terbatasnya jumlah aparatur yang mempunyai latar belakang pendidikan akuntansi dan belum adanya standar akuntansi keuangan sektor publik yang baku (Mardiasmo, 2002).

Setiap negara pasti mempunyai standar atau peraturan untuk mengatur kehidupan bernegara, begitu juga dalam organisasi pemerintahan. Standar yang mengatur organisasi pemerintahan disebut dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Standar ini dibuat agar organisasi dalam pemerintahan dapat berjalan dengan baik sesuai dengan yang dicita-citakan bangsa Indonesia.

Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2005 (PP No 24/2005), yang dijadikan sebagai pedoman dalam penyusunan laporan keuangan pemerintahan, dimana sistem akuntansinya menggunakan basis modifikasian kas menuju akrual yang mengharuskan penyajian akun asset, kewajiban dan ekuitas dengan menggunakan basis akrual, sedangkan untuk akun pendapatan, belanja dan pembiayaan menggunakan basis kas.

Peraturan ini berlaku sementara yaitu tahun 2005-2009, sehingga harus disempurnakan dengan peraturan baru. Sebagai pengganti peraturan tersebut, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2010 (PP No. 71/2010), pada tanggal 22 Oktober 2010. Peraturan ini sering disebut dengan SAP 2010. Berdasarkan peraturan tersebut, pemerintah baik pusat maupun daerah diharuskan menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual penuh untuk semua akun. Penerapan peraturan ini masih mengalami berbagai macam kendala, hal ini ditunjukkan dengan masih banyaknya Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang tidak mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Setiap instansi pemerintahan diharapkan mampu menjalankan menerapkan SAP 2010 agar dapat menyajikan Laporan Pelaksanaan Anggaran (*budgetary reports*) yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dan Laporan Perubahan Sisa Anggaran Lebih (SAL); Laporan Keuangan (*financial reports*) yang terdiri dari Neraca, Laporan Operasi (LO), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), dan Laporan Arus Kas (LAK) serta Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Dengan adanya laporan-laporan tersebut dapat meningkatkan kualitas penyajian informasi keuangan pemerintahan, hal ini akan mengurangi adanya kesenjangan informasi antara masyarakat dengan pemerintah sebagai pengguna serta mengalokasikan keuangan negara.

Pada dasarnya, laporan keuangan merupakan asersi atau pernyataan dari pihak manajemen Pemda yang menginformasikan kepada pihak lain dan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan

dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama suatu periode pelaporan.

Laporan keuangan mengandung informasi bagi pemakai yang berbeda-beda seperti: anggota legislatif, kreditor, karyawan dan masyarakat umum (Madjham *et al.*, 2012). Laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah akan digunakan oleh berbagai pihak baik internal maupun eksternal untuk pengambilan keputusan, oleh karena itu, informasi yang terkandung dalam laporan keuangan harus memenuhi beberapa karakteristik kualitatif sesuai dengan yang disyaratkan dalam SAP 2010 yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan, dan mudah dipahami.

Fenomena yang terjadi di Indonesia, berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) 1 tahun 2013 yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan-Republik Indonesia (BPK-RI) untuk LKPD tahun anggaran 2012, menunjukkan bahwa terdapat 529 Pemda tingkat provinsi/kabupaten/kota di Indonesia, termasuk lima Daerah Otonomi Baru (DOP), sehingga Pemda yang wajib menyusun laporan keuangan adalah sebanyak 524 Pemda tingkat provinsi/kabupaten/kota. Hasil pemeriksaan tersebut, BPK baru melakukan pemeriksaan terhadap 415 LKPD dan memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atas 113 entitas, termasuk 41 entitas dengan opini Wajar Tanpa Pengecualian-Dengan Paragraf Penjelas (WTP-DPP), opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) atas 267 entitas, opini Tidak Wajar (TW) atas 4 entitas dan opini Tidak Menyatakan Pendapat (TMP) atas 31 entitas.

Perkembangan opini LKPD tahun 2008-2012 dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 1.1
Perkembangan Opini LKPD Tahun 2008 – 2012

LKPD Tahun	OPINI								
	WTP	%	WDP	%	TW	%	TMP	%	Jumlah
2008	13	3%	323	67%	31	6%	118	24%	485
2009	15	3%	330	65%	48	10%	111	22%	504
2010	34	7%	341	65%	26	5%	121	23%	522
2011	67	13%	349	67%	8	1%	100	19%	524
2012	113	27%	267	64%	4	1%	31	8%	415

(Sumber: www.bpk.go.id)

Berdasarkan pemeriksaan BPK diatas, dapat disimpulkan masih banyak PEMDA yang belum menyampaikan LKPD secara tepat waktu, hal ini dapat dilihat dari 524 Pemda terdapat 109 Pemda belum menyerahkan laporan keuangan, hal itu disebabkan karena belum seluruhnya dapat menyelesaikan penyusunan laporan keuangan dan atau terlambat menyerahkan laporan keuangan kepada BPK.

Tabel 1.2
Opini LKPD Berdasarkan Tingkat Kabupaten/Kota

PEMDA Tahun	Kabupaten					Kota				
	WTP	WDP	TW	TMP	Jumlah	WTP	WDP	TW	TMP	Jumlah
2008	6	235	26	96	363	7	64	4	14	89
	2%	65%	7%	26%	100%	8%	72%	4%	16%	100%
2009	7	240	37	95	379	7	66	8	11	92
	2%	63%	10%	25%	100%	7%	72%	9%	12%	100%
2010	16	252	23	105	396	12	67	3	11	93
	4%	64%	6%	26%	100%	13%	72%	3%	12%	100%
2011	36	267	6	89	398	21	63	2	7	93
	9%	67%	2%	22%	100%	23%	67%	2%	8%	100%
2012	67	212	4	26	309	30	46	6	4	80
	22%	69%	1%	8%	100%	38%	57%	0%	5%	100%

(Sumber: www.bpk.go.id)

Berdasarkan daftar opini LKPD tingkat daerah kabupaten/kota yang tersaji dalam tabel 1.2 diatas, menunjukkan bahwa LKPD tingkat kota lebih bagus daripada LKPD tingkat kabupaten. Hal ini terlihat terlihat bahwa, LKPD pemerintah kota memperoleh opini WTP dan WDP sekitar 95% dari keseluruhan entitas kota dan LKPD pemerintah kabupaten memperoleh opini WTP dan WDP sekitar 91% dari keseluruhan entitas kabupaten.

Pada tahun anggaran 2010 dan 2011 LKPD kabupaten Bantul mendapat opini WDP dari BPK, sedangkan untuk tahun anggaran 2012 mendapat opini WDP-DPP. Dari hasil pemeriksaan tersebut menunjukkan bahwa, terjadi peningkatan opini LKPD pemerintah kabupaten Bantul. Hal itu juga menunjukkan terjadinya peningkatan kemampuan dalam menyusun laporan keuangan oleh pegawai Pemda sehingga mampu memperoleh opini audit yang lebih baik.

Penyusunan laporan keuangan yang dilakukan oleh pegawai Pemda dapat dipengaruhi oleh berbagai macam faktor, pertama adalah pemahaman SAP, adanya perubahan PP No 24 Tahun 2005 menjadi PP No 71 Tahun 2010 menuntut pegawai untuk mampu memahaminya, agar dapat menyusun laporan keuangan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Kedua adalah perangkat pendukung, dengan adanya perangkat pendukung yang memadai dan keahlian serta keterampilan mengaplikasikannya diharapkan pegawai mampu untuk memanfaatkannya sehingga membantu dalam menyusun laporan keuangan.

Ketiga adalah kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), diharapkan dengan SDM yang berkualitas, mampu menyusun laporan keuangan yang

berkualitas juga, namun perlu diketahui, bahwa walaupun mempunyai SDM berkualitas, tetapi tidak mempunyai komitmen yang tinggi, maka laporan keuangan juga tidak bisa tersusun dengan baik.

Penelitian di bidang sektor publik mengenai kemampuan penyusunan laporan keuangan Pemda masih terbatas dilakukan, diantaranya yaitu penelitian yang dilakukan oleh Aidil tahun 2010 dan Pangkong *et al.* pada tahun 2012, namun dari penelitian keduanya belum ada yang menjadikan komitmen sebagai variabel moderasi.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Pengaruh Pemahaman Standar Akuntansi Pemerintahan, Perangkat Pendukung dan Kualitas Sumber Daya Manusia Terhadap Kemampuan Penyusunan Laporan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah dengan Komitmen Sebagai Variabel Moderasi (Studi Empiris pada Pemerintah Kabupaten Bantul)”**.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Pangkong *et al.* pada tahun 2012, namun dalam penelitian ini memiliki beberapa perbedaan. Pertama, peneliti menjadikan komitmen sebagai variabel moderasi, hal ini dilakukan untuk menguji apakah komitmen memberikan pengaruh (memperkuat atau memperlemah) kualitas SDM terhadap kemampuan penyusunan laporan keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Peneliti menjadikan komitmen sebagai variabel moderasi karena hasil dari penelitian-penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa, secara parsial komitmen tidak berpengaruh terhadap kemampuan penyusunan LKPD.

Kedua, dalam penelitian ini peneliti menggunakan sampel yang berbeda yaitu SKPD yang terdapat di kabupaten Bantul provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sedangkan penelitian sebelumnya adalah SKPD yang terdapat di Kabupaten Biak Numfor Provinsi Papua.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka dapat ditarik permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah pemahaman Standar Akuntansi Pemerintahan berpengaruh positif terhadap kemampuan penyusunan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah di kabupaten Bantul?
2. Apakah perangkat pendukung berpengaruh positif terhadap kemampuan penyusunan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah di kabupaten Bantul?
3. Apakah kualitas sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap kemampuan penyusunan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah di kabupaten Bantul?
4. Apakah komitmen memoderasi pengaruh kualitas sumber daya manusia terhadap kemampuan penyusunan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah di kabupaten Bantul?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menguji:

1. Pemahaman Standar Akuntansi Pemerintahan berpengaruh positif terhadap kemampuan penyusunan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah di kabupaten Bantul.
2. Perangkat pendukung berpengaruh positif terhadap kemampuan penyusunan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah di kabupaten Bantul.
3. Kualitas sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap kemampuan penyusunan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah di kabupaten Bantul.
4. Komitmen memoderasi pengaruh kualitas sumber daya manusia terhadap kemampuan penyusunan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah di kabupaten Bantul.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk berbagai bidang yang berkaitan. Berdasarkan dari tujuan diatas, maka dapat diperoleh manfaat penelitian sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara akademis penelitian ini diharapkan dapat memberikan perkembangan ilmu pengetahuan yang bermanfaat dibidang akuntansi

terutama bidang sektor publik yang berkaitan dengan penyusunan laporan keuangan SKPD. Selain itu, Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan literatur untuk penelitian selanjutnya mengenai faktor-faktor yang memengaruhi kemampuan penyusunan laporan keuangan SKPD.

2. Manfaat Praktis

Bagi kepala SKPD di kabupaten Bantul penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman mengenai faktor-faktor apa saja yang memengaruhi kemampuan penyusunan laporan keuangan SKPD sehingga dapat menentukan langkah-langkah untuk memperbaiki dan meningkatkan kemampuan dalam menyusun laporan keuangan.