

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Seiring meningkatnya tuntutan dari masyarakat mengenai pelaksanaan dan penyelenggaraan dalam mewujudkan tata kelola yang baik (*good governance*), semakin mendorong organisasi sektor publik di Indonesia pada tingkat daerah harus terus melakukan upaya untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan sehingga dapat digunakan para *stake holder* (pemangku kepentingan) dalam pengambilan keputusan ekonomi, sosial dan politik. Organisasi sektor publik merupakan sebuah organisasi yang memiliki peran dalam menjalankan roda pemerintahan dan memiliki tugas utama untuk mengatur serta membuat kebijakan yang menyejahterakan masyarakat. Upaya dalam menciptakan sebuah kesejahteraan bagi masyarakat, seorang pemimpin dalam organisasi sektor publik memerlukan tata kelola manajerial yang baik, sehingga pelayanan kepada masyarakat dapat optimal. Optimalisasi kinerja organisasi sektor publik dapat terwujud apabila terwujudnya sinergitas antar seluruh *stakeholder*.

Laporan keuangan pemerintah daerah yang berkualitas merupakan salah satu upaya kongkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Transparansi itu sendiri lebih kepada prinsip untuk bebas mengakses atau memperoleh informasi penyelenggaraan pemerintah serta hasil yang dicapainya. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban suatu instansi pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan segala kegiatan organisasi kepada publik secara periodik. Menurut Mardiasmo (2006)

akuntabilitas publik merupakan kewajiban dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan visi misi organisasi untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Akuntabilitas dan transparansi tersebut dimaksudkan untuk memastikan pengelolaan keuangan pemerintah berjalan baik. Pengelolaan keuangan pemerintah daerah mengatur semua aspek teknis mencakup bidang peraturan, kelembagaan, sistem informasi keuangan daerah, dan peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Kegiatan yang berkembang pada sektor publik, organisasi dan manajemen pemerintah merupakan suatu entitas pelaporan (*reporting entity*) yang harus membuat laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban untuk memenuhi kebutuhan dan hak publik. Menurut Siwambudi, Yasa, dan Badera (2017) tujuan umum laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan. Oleh karena itu, informasi yang terdapat di dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) harus bermanfaat dan sesuai dengan kebutuhan pemakai. Informasi akuntansi yang terdapat dalam laporan keuangan pemerintah daerah harus memenuhi beberapa karakteristik yang disyaratkan dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami.

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) setiap tahunnya mendapat penilaian berupa opini dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sejak enam tahun yang lalu, Kabupaten Bantul kembali meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Sekda Bantul Riyantono mengatakan pencapaian WTP tahun ini menunjukkan bahwa laporan keuangan pemerintah Bantul sudah sesuai dengan standar akuntansi keuangan yang ditentukan¹. Namun berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Periksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2018 atas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bantul Tahun 2017, BPK menemukan adanya kelemahan sistem pengendalian intern dalam penyusunan laporan keuangan dan menemukan adanya ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan dalam pengelolaan keuangan negara². Kelemahan SPI dalam penyusunan laporan keuangan Kabupaten Bantul, yaitu:

- a. Pembukuan Rekening Pada Bagian Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Sekolah Pengelola Dana BOS Tanpa Persetujuan Bupati.
- b. Penyajian Piutang Jaminan Pemeliharaan Kesehatan atas Pelayanan BLUD Puskesmas Klaim BPJS Non Kapitalisasi Belum dapat diukur dengan Andal.
- c. Penyajian Persediaan pada Neraca dan Beban Persediaan pada Laporan Operasional Belum Memadai.
- d. Proses pemungutan pajak parkir, retribusi jasa umum dan retribusi jasa usaha belum memadai.

¹ Artikel diterbitkan oleh KRJogja.com dengan judul “Jalankan Pemerintahan Transparan Bantul Kembali Raih Opini WTP” oleh Agus Sigit (2018).

² Surat Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2017 yang disampaikan Kepada Bupati Bantul.

- e. Pelaporan, pertanggungjawaban, monitoring dan evaluasi hibah berkelanjutan belum memadai.
- f. Pendataan, pendaftaran, dan pemeriksaan pajak daerah oleh BKAD belum optimal.
- g. Penatausahaan atas penggunaan/pengelolaan dana BOS pascasarjana SD dan SMP di Lingkungan Kabupaten Bantul belum memadai.

Sedangkan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan keuangan negara, yaitu:

- a. Kesalahan penganggaran belanja barang dan jasa serta belanja modal.
- b. Kelebihan pembayaran atas pekerjaan paket 1 peningkatan/rehabilitasi di Pendowo dan penanganan kawasan jalan jenderal Sudirman senilai Rp900.525.256,58.
- c. Kelebihan pembayaran atas pekerjaan pembangunan dinas kebudayaan Bantul senilai Rp23.658.769,83 dan pekerjaan belanja modal rehabilitasi pasar semampir pada dinas perdagangan senilai Rp11.403.039,58.

Selain itu, melalui surat hasil pemeriksaan BPK juga memberikan beberapa rekomendasi kepada Bupati Bantul atas kelemahan di atas. Pemeriksaan tersebut ditujukan untuk memberikan keyakinan yang memadai (*reasonable assurance*) apakah laporan keuangan telah disajikan secara wajar dalam semua hal yang material, sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia atau basis akuntansi komprehensif selain prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.

Untuk menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK, maka peneliti perlu mengkaji secara mendalam pada kabupaten Bantul. Meskipun Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul sudah mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian dari BPK, bukan berarti daerah tersebut bebas dari penyimpangan. Pengkajian dilakukan terbatas pada beberapa penyebab rendahnya kualitas laporan pemerintah daerah antara lain penerapan standar akuntansi pemerintah, kompetensi sumber daya manusia, sistem pengendalian intern pemerintah, dan pemanfaatan sistem informasi. Tujuannya adalah untuk menganalisis besarnya pengaruh masing-masing terhadap kualitas laporan keuangan.

Wewenang pemerintah sebagai bentuk pertanggungjawaban telah diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang berisi bahwa laporan pertanggungjawaban pemerintah atau laporan keuangan pemerintah yang telah disusun pada saatnya harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebelum disampaikan kepada pihak legislatif sesuai dengan kewenangan yang ada. Sedangkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yaitu dalam bentuk Laporan Keuangan. Laporan keuangan merupakan hasil konkrit dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagai bentuk laporan pertanggungjawaban. Laporan keuangan yang diterbitkan harus disusun berdasarkan standar akuntansi pemerintah yang berlaku sehingga laporan keuangan dapat dibandingkan dengan laporan keuangan tahun sebelumnya atau dibandingkan dengan laporan keuangan entitas lain (Yuliani dan Agustini, 2016).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, laporan keuangan yang lengkap terdiri dari Neraca, Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas (LAK), Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (Laporan Perubahan SAL), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE) dan Catatan atas Laporan Keuangan (CALK). Peraturan tersebut menyatakan bahwa laporan keuangan pemerintah pusat maupun daerah secara bertahap didorong untuk menerapkan akuntansi berbasis akrual sehingga secepatnya seluruh laporan keuangan pemerintah daerah sudah menerapkan SAP berbasis akrual (Ningtyas, 2016). Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berdasarkan standar akuntansi pemerintah bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas dan keandalan pengelolaan keuangan pemerintah melalui penyusunan dan pengembangan standar akuntansi pemerintah agar laporan keuangan lebih akuntabel dan berkualitas.

Laporan Keuangan secara umum menggambarkan informasi keuangan dan kejadian dalam satu periode untuk pengambilan keputusan dan disampaikan kepada lembaga perwakilan (DPR/DPRD) sebagai pertanggungjawaban anggaran, selanjutnya dipublikasikan kepada rakyat sebagai pemilik dana yang digunakan oleh pemerintah. Kualitas laporan keuangan pemerintah daerah yang baik juga ditentukan dari pelaksanaan sistem pengendalian intern pemerintah yang memadai. Penelitian Wakhyudi (2005) dalam Adha Inapty dan Martiningsih (2016) mengemukakan bahwa untuk mencapai hal tersebut maka suatu instansi juga membutuhkan suatu sistem pengendalian intern yang kuat

serta peran dari audit intern untuk mencapai tujuan suatu organisasi. Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah. Tujuan dari sistem pengendalian intern pemerintah yaitu untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam melaksanakan kinerja. Sehingga sistem pengendalian intern mempunyai peran dalam meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas keuangan.

Laporan keuangan pemerintah di Indonesia merupakan sesuatu hal yang menarik untuk dikaji lebih lanjut. Bagi pemerintah daerah menyusun laporan keuangan yang berkualitas merupakan suatu keharusan. Karena kualitas laporan keuangan pemerintah daerah mencerminkan pengelolaan keuangan yang tertib dan taat peraturan. Laporan keuangan yang baik dan berkualitas tidak dapat lepas dari pengaruh kompetensi sumber daya manusia dalam memahami akuntansi pemerintah (Nurillah dan Muid, 2014). Menurut Boutler *et al.*, (1999) dalam Indriasih (2014) mengatakan bahwa kompetensi adalah karakteristik yang mendasari seseorang dapat menunjukkan prestasi kerja yang baik di bidang pekerjaan, peran atau situasi tertentu. Masih terbatasnya aparatur di Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam memahami dan menerapkan logika akuntansi akan berdampak pada kesalahan dan ketidaksesuaian laporan keuangan dengan standar yang diterapkan oleh pemerintah (Anggriawan dan Yudianto, 2018). Sehingga laporan keuangan yang dihasilkan jauh dari kata baik dan benar serta laporan keuangan yang dihasilkan oleh aparatur pemerintah daerah tersebut kurang berkualitas. Sejalan dengan penelitian Suarmika dan Suputra (2016) yang menyatakan bahwa penyiapan dan penyusunan laporan keuangan yang

berkualitas memerlukan SDM yang memiliki kompetensi serta menguasai akuntansi pemerintahan.

Aparatur pemerintah daerah dalam menyajikan laporan keuangan harus berusaha untuk menyusun dan menyajikan laporan keuangan dengan sungguh-sungguh dan teliti agar laporan keuangan tersebut menjadi berkualitas. Tentu apa saja yang dikerjakan dan lakukan dalam kehidupan di dunia ini, mesti kelak di hari kiamat akan diminta pertanggungjawabannya di hadapan Allah SWT. Hal tersebut sesuai dengan Al Qur'an Surah At-Taubah ayat 105 yang berbunyi:

وَقُلْ أَعْمَلُوا بِسَيْرِ اللَّهِ عَمَلَكُمْ وَرَسُولِهِ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّوكَ إِلَىٰ
عِلْمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ ﴿١٠٥﴾

Artinya:

Dan katakanlah, “Bekerjalah kamu, maka Allah akan melihat pekerjaanmu, begitu juga Rasul-Nya dan orang-orang mukmin, dan kamu akan dikembalikan kepada (Allah) Yang Mengetahui yang gaib dan yang nyata, lalu diberitakan-Nya kepada kamu apa yang telah kamu kerjakan”. (QS. At-Taubah: 105).

Hal lain yang mungkin memengaruhi kualitas laporan keuangan adalah pemanfaatan teknologi informasi. Pemerintah daerah wajib mengembangkan dan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi untuk meningkatkan kemampuan mengelola keuangan serta mendistribusikan informasi keuangan ke layanan publik secara cepat. Penelitian yang dilakukan Nurlis dan Yadiati (2017) mengatakan bahwa pemanfaatan teknologi informasi telah mampu mendorong peningkatan kualitas laporan keuangan yang signifikan.

Penelitian ini juga menggunakan variabel moderasi untuk menguji pengaruh antara variabel independen terhadap variabel dependen. Variabel moderasi

adalah variabel yang mempunyai pengaruh terhadap sifat atau arah hubungan antar variabel (Lie, 2009). Sehingga penambahan variabel moderasi berupa variabel komitmen organisasi dalam konteks pemerintahan daerah akan menjadikan aparatur pemerinah dengan komitmen organisasi yang tinggi, akan menggunakan informasi yang mereka miliki untuk menyusun laporan keuangan agar relatif lebih sesuai dengan standar yang digunakan. Selain itu, dalam penelitian Anggriawan dan Yudianto (2018) menyatakan komitmen organisasi dapat menjadi alat psikologis dalam menjalankan organisasi untuk pencapaian kinerja yang diharapkan. Menurut Mowday *et al.*, (1979), komitmen yang kuat dalam organisasi akan mampu menciptakan kepercayaan dan dukungan serta loyalitas karyawan terhadap nilai dan tujuan yang ingin dicapai oleh organisasi. Adanya komitmen organisasi yang kuat akan mendorong individu untuk bekerja keras untuk mencapai tujuan organisasi. Selain itu, dengan komitmen organisasi ini akan menjaga kepatuhan dalam penyajian laporan keuangan pemerintah daerah yang dapat diandalkan di bawah Standar Akuntansi Pemerintah. Penulis berpendapat bahwa komitmen organisasi dapat memperkuat hubungan antar variabel independen dengan variabel dependen. Penelitian yang dilakukan oleh Suwanda (2015) menyimpulkan bahwa komitmen organisasi mempunyai pengaruh positif yang signifikan terhadap kualitas laporan keuangan.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, dapat dikatakan bahwa kualitas laporan keuangan dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain: penerapan standar akuntansi pemerintah, sistem pengendalian intern, kompetensi sumber daya manusia dan pemanfaatan teknologi informasi. Penelitian ini

dilakukan untuk mengetahui apakah faktor-faktor tersebut memiliki andil terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah di Kabupaten Bantul. Rasa ingin tahu mengenai hal tersebut membuat peneliti perlu mengkaji secara mendalam dan diharapkan dapat memecahkan masalah terhadap kualitas laporan keuangan kabupaten tersebut.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Nurlis dan Yadiati (2017) dengan menambahkan variabel independen penerapan standar akuntansi pemerintah. Penambahan terhadap variabel penerapan standar akuntansi pemerintah dikarenakan teori-teori dan penelitian lain yang dilakukan terhadap variabel penerapan standar akuntansi pemerintah terhadap kualitas yang dimiliki oleh sebuah laporan keuangan daerah lain apakah akan menimbulkan dampak terhadap kualitas keuangan daerah kabupaten Bantul. Alasan lain menambah variabel penerapan standar akuntansi pemerintah karena informasi akuntansi yang terdapat dalam laporan keuangan pemerintah daerah karakteristik kualitatifnya sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintah, sehingga seharusnya semua laporan keuangan sudah sesuai standar yang telah ditentukan. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “Analisis Faktor yang Memengaruhi Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Dengan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Moderasi”.

B. Batasan Masalah Penelitian

Pembatasan masalah ini dilakukan untuk menghindari perluasan dan timbulnya salah pengertian pada penelitian ini, maka diperlukan batasan-batasan

terhadap masalah yang akan diteliti dan dianalisis. Adapun batasan masalah penelitian dirumuskan sebagai berikut: Analisis faktor yang memengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderasi. Dalam penelitian ini hanya dibatasi pada empat faktor yaitu: penerapan standar akuntansi pemerintah, sistem pengendalian intern pemerintah, kompetensi sumber daya manusia dan pemanfaatan teknologi informasi.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Dari latar belakang yang telah diuraikan tersebut dapat dibentuk beberapa rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Apakah penerapan standar akuntansi pemerintah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bantul?
2. Apakah kompetensi sumber daya manusia berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bantul?
3. Apakah sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bantul?
4. Apakah pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bantul?
5. Apakah komitmen organisasi memperkuat hubungan antara penerapan standar akuntansi pemerintah dengan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bantul?

6. Apakah komitmen organisasi memperkuat hubungan antara kompetensi sumber daya manusia dengan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bantul?
7. Apakah komitmen organisasi memperkuat hubungan antara sistem pengendalian intern pemerintah dengan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bantul?
8. Apakah komitmen organisasi memperkuat hubungan antara pemanfaatan teknologi informasi dengan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bantul?

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dari rumusan masalah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bantul?
2. Untuk menguji pengaruh kompetensi sumber daya manusia berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bantul?
3. Untuk menguji pengaruh sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bantul?

4. Untuk menguji pengaruh pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bantul?
5. Untuk menguji apakah komitmen organisasi memperkuat hubungan antara penerapan standar akuntansi pemerintah dengan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bantul?
6. Untuk menguji apakah komitmen organisasi memperkuat hubungan antara kompetensi sumber daya manusia dengan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bantul?
7. Untuk menguji apakah komitmen organisasi memperkuat hubungan antara sistem pengendalian intern pemerintah dengan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bantul?
8. Untuk menguji apakah komitmen organisasi memperkuat hubungan antara pemanfaatan teknologi informasi dengan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bantul?

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai sumber informasi dan bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan terkait anggaran.
2. Memberikan kontribusi bagi praktik akuntansi pada pemerintahan khususnya di Kabupaten Bantul.
3. Memberikan tambahan wawasan kepada pihak Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam penerapan standar akuntansi pemerintah, kompetensi

sumber daya manusia, sistem pengendalian intern, pemanfaatan teknologi informasi terkait kualitas laporan keuangan dalam rangka meningkatkan transparansi dan akuntabilitas keuangan daerah.