BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Otonomi daerah menuntut pemerintah daerah untuk meningkatkan kapabilitas dan efektivitas dalam menjalankan roda pemerintah (Abdul Halim, 2007:23). Namun pada kenyataannya, pemerintah daerah umumnya belum menjalankan fungsi dan peranan secara efisien, terutama dalam pengelolaan keuangan daerah (Abdul Halim, 2007:23). Konsekuensi implementasi dari Otonomi Daerah, Pemerintah daerah dituntut untuk mampu mengelola keuangannya mulai dari perencanaan sampai dengan realisasi dan pertanggungjawabannya, termasuk di dalamnya pengamanan atas aset pemerintah daerah yang di biayai dengan anggaran Pemerintah secara efektif dan efisien (Abdul Halim, 2007:271).

Laporan keuangan pemerintah disajikan sebagai wujud pertanggungjawaban setiap entitas pelaporan yang meliputi laporan keuangan pemerintah pusat, laporan keuangan kementrian negara/lembaga, dan laporan keuangan pemerintah daerah (Bastian, 2010:336). Laporan keuangan pemerintah daerah itu sendiri adalah gambaran mengenai kondisi dan kinerja keuangan entitas tersebut (Ardeno Kurniawan, 2013). Salah satu pengguna laporan keuangan pemerintah daerah adalah pemerintah pusat (Ardeno Kurniawan, 2013). Pemerintah pusat berkepentingan dengan laporan keuangan pemerintah daerah

karena pemerintah pusat telah menyerahkan sumber daya keuangan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah (Ardeno Kurniawan, 2013).

Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah mempunyai dampak langsung terhadap keberhasilan otonomi daerah dan sumbangan yang besar dalam upaya mewujudkan akuntabilitas (Nurlan Darise, 2008:2). Salah satu indikator untuk mengetahui kejujuran dan kinerja pemerintah daerah adalah melalui laporan keuangannya (Ulum, 2008). Laporan keuangan adalah hasil akhir dari proses akuntansi yang menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan oleh berbagai pihak yang berkepentingan (Bastian, 2010:9). Laporan keuangan menggambarkan tentang pencapaian kinerja program dan kegiatan, kemajuan realisasi pencapaian target pendapatan, realisasi penyerapan belanja, serta realisasi pembiayaan (Bastian, 2010:9). Komponen laporan keuangan terdiri dari laporan realisasi anggaran, laporan perubahan saldo anggaran lebih, neraca, laporan operasional, laporan arus kas, laporan perubahan ekuitas, dan catatan atas laporan keuangan (Erlina Rasdianto, 2013:23).

Karakteristik kualitatif merupakan ciri khas yang membuat informasi dalam laporan keuangan berguna bagi pemakai (Sri Astuti, 2013). Karaktersitik kualitatif laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya (Erlina Rasdianto, 2013:8). Keempat karaktersitik berikut ini merupakan prasyarat normatif yang diperlukan agar laporan keuangan pemerintah dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki: 1) Relevan, 2) Andal, 3) Dapat dibandingkan, 4) Dapat dipahami (Erlina Rasdianto, 2013:8).

Laporan keuangan disusun untuk menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, saldo anggaran lebih, arus kas, hasil operasi, dan perubahan ekuitas suatu entitas pelaporan yang bermamfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya (Erlina Rasdianto, 2013:21). Secara khusus tujuan laporan keuangan menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakannya kepadanya (Erlina Rasdianto, 2013:21).

Kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dapat tercermin dari hasil pemeriksaan BPK (Ifa Ratifah, 2012:30). Pemeriksaan atas laporan keuangan dilakukan dalam rangka memberikan pendapat/opini atas kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan (Ifa Ratifah, 2012:30). Terdapat empat opini yang diberikan pemeriksa yaitu: Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Opini Tidak Wajar (TW), dan Pernyataan Menolak memberi Opini atau Tidak Memberi Pendapat (TMP) (Liza rahayu dkk, 2014). Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yaitu penyajian laporan keuangan sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum dan tidak terdapat kondisi atau keadaan tertentu yang memerlukan bahasa penjelas (Bastian 2006:87). Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) yaitu penyimpangan dari prinsip akuntansi yang berlaku umum dan berdampak material tetapi tidak mempengaruhi laporan keuangan secara keseluruhan (Bastian 2006:87). Opini Tidak Wajar (TW) yaitu laporan keuangan tidak menyajikan secara wajar posisi keuangan, hasil usaha, dan arus kas sesuai prinsip akuntansi yang berlaku umum

(Bastian 2006:87). Opini Tidak Memberi Pendapat (TMP) yaitu penyimpangan yang material dan prinsip akuntansi yang berlaku umum (Bastian 2006:87).

Tabel. 1.1 Opini pemeriksaan laporan keuangan

Jenis LK	Opini								Jumlah
	WTP	%	WDP	%	TW	%	TMP	%	
LKPP	0	0%	1	100%	0	0%	0	0%	1
LKKL	64	74%	19	22%	0	0%	3	4%	86
LKPD	153	34%	276	60%	9	2%	19*)	4%	457
LK Badan Lainnya	9	60%	5 **)	33%	0	0%	1	7%	15

*) termasuk LK Kabupaten Kepulauan Aru TA 2012 yang diperiksa pada Tahun 2014
**) termasuk LK Perum PFN Tahun 2011 dan 2012 yang diperiksa pada Tahun 2014

Sumber: IHPS I Tahun 2014 BPK RI

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) setiap tahunnya mendapat penilaian berupa Opini dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (Liza rahayu dkk, 2014). Ketika BPK memberikan Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), artinya dapat dikatakan bahwa laporan keuangan suatu entitas pemerintah daerah tersebut disajikan dan diungkapkan secara wajar dan berkualitas (Liza rahayu dkk, 2014). Terhadap 456 LKPD Tahun 2013, Ketua BPK RI mengatakan bahwa BPK memberikan opini WTP atas 153 LKPD, opini WDP atas 276 LKPD, opini TW atas 9 LKPD, dan opini TMP atas 18 LKPD (Harry Azhar Azis, 2014 dalam Indra Arief Pribadi, 2014).

Tabel 1.2 Daftar Opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

No.	Entitas Pemerintah Daerah			Opini Tahun 2009		Opini Tahun 2010		Opini Tahun 2011		Opini Tahun 2012		Opini Tahun 2013	
12	Prov. Jawa Barat												
	LKPD			27		27		27		27		27	
	1	164	Prov. Jawa Barat	1	WDP	1	WDP	1	WTP	1	WTP	1	WTP
	2	165	Kab. Bandung	1	WDP	1	WDP	1	WDP	1	WDP	1	TMP
	3	166	Kab. Bandung Barat	1	TMP	1	TMP	1	WDP	1	WDP	1	WDP
	4	167	Kab. Bekasi	1	WDP	1	WDP	1	WDP	1	WDP	1	WDP
	5	168	Kab. Bogor	1	WDP	1	WDP	1	WDP	1	WDP	1	WDP

Sumber: IHPS I Tahun 2014 BPK RI

Bupati Kabupaten Bandung mengatakan LKPD Kabupaten Bandung yang mendapatkan status disclaimer dari BPK merupakan sebuah kemunduran karena dari dulu Wajar Dengan Pengecualian (WDP) (Dadang Naser, 2014 dalam Pikiranrakyat.com, 2014). *Disclaimer* itu artinya BPK tidak memberikan pendapat dan tidak bisa mengambil hubungan antara bukti-bukti yang disampaikan dengan standar akuntansi pemerintahan yang ada (Agus Joko Pramono, 2014 dalam Siti Nuraisyah Dewi, 2014). Tentu saja dalam hal ini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) belum mampu memberikan kepuasan atau keyakinan terhadap masyarakat (Bahrullah Akbar, 2015 dalam BPK RI, 2015).

Pelaporan dan pertanggungjawaban laporan keuangan, diperlukan adanya standar dan sistem akuntansi yang baku yang diterapkan secara konsisten sehingga pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan tersebut dapat disajikan secara lengkap dan tepat waktu (Anwar Nasution, 2009). Untuk dapat menghasilkan laporan keuangan yang relevan, handal, dan dapat dipercaya, pemerintah daerah harus memiliki sistem akuntansi yang handal (Mardiasmo, 2004:35).

Pada dasarnya sistem akuntansi merupakan suatu kesatuan yang apabila tidak diterapkan atau ada satu bagian sistem yang tidak diterapkan maka sulit untuk memperoleh karakteristik kualitatif laporan keuangan pemerintah daerah sesuai SAP yakni relevan, andal, dapat dipahami, dan dapat dibandingkan (Agus Mulyanto, 2009 dalam As Syifa Nurillah dan Dul Muid, 2014). Jika belum memahami sistem akuntansi, maka belum memahami penyusunan laporan keuangan, karena akuntansi pada dasarnya merupakan sistem pengolahan

informasi yang menghasilkan keluaran berupa informasi akuntansi atau laporan keuangan (Bastian, 2007:4). Sistem akuntansi pemerintah daerah yang disusun dalam rangka menjamin bahwa siklus akuntansi bisa berjalan dengan baik tanpa ada gangguan dan masalah, sebab apabila ada masalah pada salah satu bagian saja dari siklus akuntansi tersebut bisa berakibat laporan keuangan keuangan yang dihasilkan kurang berkualitas (Mahmudi, 2010:27).

Sistem akuntansi pemerintah daerah adalah serangkaian prosedur mulai dari proses pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran, sampai dengan pelaporan keuangan, dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dapat dilakukan secara manual atau menggunakan aplikasi komputer (Deddi Nordiawan 2010:201). Pedoman Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD) yang diharapkan akan diimplementasikan oleh Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota, sehingga pemerintah daerah mampu menghasilkan laporan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan tuntutan masyarakat (Ifa Ratifah, 2012). Sistem akuntansi keuangan daerah merupakan salah satu subsistem organisasi yang memfasilitasi kontrol dengan melaporkan kinerja pemerintah daerah (Ifa Ratifah, 2012).

Terdapat kelemahan di dalam sistem pencatatan akuntansi dan pelaporan keuangan daerah berupa pencatatan transaksi yang tidak akurat atau bahkan transaksi yang tidak dicatat, aset tetap yang belum diinventarisasi hingga pencatatan persediaan yang tidak tertib (Ardeno Kurniawan, 2013). Hal ini tentu akan menyulitkan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) dalam menyusun laporan keuangan pemerintah daerah yang andal (Ardeno Kurniawan,

2013). Menurut sekretaris daerah kabupaten bandung kelemahan Pemerintah Kabupaten Bandung karena pengelolaan aset daerah yang banyak tidak tercatat (Sofian, 2015 dalam M.balebandung.com, 2015). Banyaknya aset daerah milik Pemerintah Kabupaten Bandung, membuat pengelolaannya sulit dilakukan (Sofian, 2015 dalam M.balebandung.com, 2015). Ditambah tidak diiringi kompetensi manajemen yang baik (Sofian, 2015 dalam M.balebandung.com, 2015). Persoalan berat yakni manajemen aset karena aset Pemerintah Kabupaten Bandung senilai Rp 67 triliun tidak diuraikan dengan jelas (Dadang Naser, 2014 dalam Pikiranrakyat.com, 2014).

Salah satu upaya konkret untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah, yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang telah di terima secara umum (Bastian, 2010:137). Standar akuntansi diperlukan untuk meningkatkan kualitas laporan keuangan yaitu meningkatkan konsistensi, daya banding, keterpahaman, relevansi, dan keandalan laporan keuangan (Mahmudi, 2011:271). Standar akuntansi pemerintahan diterapkan di lingkup pemerintahan, baik di pemerintah pusat dan departemen-departemennya maupun di pemerintahan daerah dan dinas-dinasnya (Deddi Nordiawan, 2009:25). Penerapan standar akuntansi pemerintahan diyakini berdampak pada peningkatan kualitas pelaporan keuangan di pemerintah pusat dan daerah (Deddi Nordiawan, 2009:25).

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan

pemerintah (Bastian, 2010:138). Dengan demikian, SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah (Bastian, 2010:138). Tujuan Standar Akuntansi pemerintahan (SAP) adalah meningkatkan akuntabilitas dan keandalan pengelolaan keuangan pemerintah (Bastian, 2010:138).

Penerapan SAP mewajibkan setiap entitas pelaporan, yang dalam hal ini termasuk pemerintah daerah untuk melaporkan upaya-upaya yang telah dilakukan serta hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kegiatan secara sistematis dan terstruktur pada suatu periode pelaporan untuk kepentingan akuntabilitas, manajemen, transparansi, keseimbangan antara generasi dan evaluasi kinerja (Daniel Kartika Adhi dan Yohanes Suhardjo, 2013). Melalui penerapan SAP akan dapat disusun laporan keuangan yang *useful* (Daniel Kartika Adhi dan Yohanes Suhardjo, 2013). Kegunaan laporan keuangan ditentukan oleh isi informasi yang disajikan dalam laporan keuangan tersebut (Daniel Kartika Adhi dan Yohanes Suhardjo, 2013). Agar laporan keuangan berisi informasi yang bermakna maka laporan keuangan harus disusun berpedoman pada SAP (Daniel Kartika Adhi dan Yohanes Suhardjo dan Yohanes Suhardjo, 2013).

Masalah di dalam laporan keuangan pemerintah daerah berkaitan dengan penerapan akuntansi basis akrual (Harry Azhar Azis, 2014 dalam BPK RI, 2014). Berdasarkan pemeriksaan atas 184 LKPD, BPK menemukan kasus-kasus ketidaksiapan pemerintah daerah dalam menerapkan akuntansi berbasis akrual (Harry Azhar Azis, 2014 dalam BPK RI, 2014). Sedangkan sesuai dengan PP No. 71 Tahun 2010 tentang SAP, pemerintah wajib menerapkan akuntansi berbasis

akrual paling lambat tahun 2015 (Harry Azhar Azis, 2014 dalam BPK RI, 2014). Pada umumnya, Pemerintah Daerah belum menyiapkan peraturan daerah mengenai penerapan akuntansi berbasis akrual, belum adanya rencana pengembangan sistem/aplikasinya serta keterbatasan sumber daya manusia yang kompeten dan memadai di setiap satuan kerja (Harry Azhar Azis, 2014 dalam BPK RI, 2014). Setiap daerah, harus siap menerapkan SAP berbasis akrual (Harry Azhar Azis, 2014 dalam BPK RI, 2014). Jika tidak, opini BPK terhadap LKPD bisa turun (Harry Azhar Azis, 2014 dalam BPK RI, 2014).

Seperti di Kabupaten Garut, menurut Bupati Garut persoalan yang masih menyebabkan laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Garut belum memperoleh opini wajar tanpa pengecualian adalah salah satunya karena penyajian laporan keuangannya belum sesuai standar akuntansi pemerintahan (Rudy Gunawan, 2015 dalam Garutkab.go.id, 2015). Sama halnya dengan Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Pemerintah Kabupaten Bandung dalam menyajikan laporan keuangannya belum menggunakan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual (Asep Sumpena, 2015).

Penelitian ini mengacu pada penelitian As Syifa Nurillah dan Dul Muid (2014), mengenai Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia, Penerapan Sistem Akuntasi Keuangan Daerah (SAKD), Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Sistem Pengendalian Intern Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (As Syifa Nurillah dan Dul Muid, 2014). Hasil penelitian ini bahwa Sistem Akuntansi Keuangan Daerah berpengaruh secara positif dan signifikan

terhadap kualitas laporan keuangan pada satuan kerja perangkat daerah kota Depok Jawa Barat (As Syifa Nurillah dan Dul Muid, 2014).

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Rukmi Juwita (2013), mengenai Pengaruh Implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan dan Sistem Informasi Akuntansi Terhadap Kualitas Laporan Keuangan (Rukmi Juwita, 2013). Hasil penelitian ini adalah bahwa laporan keuangan relevan karena penggunaan basis akuntansi yang sangat sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan dan penyajian yang lengkap atas seluruh informasi (Rukmi Juwita, 2013). Hal ini memberikan bukti empiris bahwa implementasi standar akuntansi pemerintahan yang baik akan meningkatkan kualitas laporan keuangan sebagai mana Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 mengenai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) (Rukmi Juwita, 2013).

Penelitian ini juga mengacu pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Daniel Kartika Adhi dan Yohanes Suhardjo (2013), mengenai Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan dan Kualitas Aparatur Pemerintah Daerah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan (Daniel Kartika Adhi dan Yohanes Suhardjo, 2013). Hasil penelitian ini adalah Dengan adanya kejelasan standar akuntansi pemerintahan yang dipakai, maka akan dihasilkan laporan keuangan yang berkualitas (Daniel Kartika Adhi dan Yohanes Suhardjo, 2013). Standar akuntansi pemerintahan menjadi acuan yang digunakan Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) Kota Tual dalam menyusun laporan keuangan pemerintah kota Tual (Daniel Kartika Adhi dan Yohanes Suhardjo, 2013).

Berdasarkan uraian di atas serta beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **"Pengaruh Sistem Akuntansi Keuangan Daerah dan Standar Akuntansi Pemerintahan terhadap Kualitas Laporan Keuangan (Studi kasus pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kabupaten Bandung)".**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan fenomena dilatar belakang, maka penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1) Sistem pencatatan akuntansi dan pelaporan yang tidak akurat atau tidak dicatat.
2) Penyajian laporan keuangan pemerintah daerah belum sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual.
3) Opini TMP (tidak memberikan pendapat) atau *Disclaimer* untuk 18 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) termasuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten Bandung.

1.3 Rumusan Masalah

Sesuai dengan identifikasi masalah maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1) Seberapa besar pengaruh sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kabupaten Bandung.

2) Seberapa besar pengaruh standar akuntansi pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kabupaten Bandung.

1.4 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.4.1 Maksud Penelitian

Maksud penelitian ini adalah untuk mengungkapkan hasil studi empiris mengenai pengaruh sistem akuntansi keuangan daerah dan standar akuntansi pemerintahan dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan.

1.4.2 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Untuk menganalisis dan mengkaji besarnya pengaruh sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kabupaten Bandung.
2) Untuk menganalisis dan mengkaji besarnya pengaruh standar akuntansi pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kabupaten Bandung.

1.5 Kegunaan Penelitian

Manfaat penelitian menurut (Sugiyono, 2013:305), merupakan dampak dari tercapainya tujuan penelitian, apabila penelitian dapat tercapai dan rumusan masalah terjawab dengan akurat. Memenuhi prinsip dasar dalam penelitian yaitu adanya kegunaan dari penelitian ini, maka penulis membagi menjadi dua segi kegunaan yaitu kegunaan praktis dan kegunaan akademis.

1.5.1 Kegunaan Praktis

Menurut Uma Sekaran (2006:10) untuk kegunaan praktis atau akademik maka penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai berikut meningkatkan pemahaman terhadap masalah pada judul yang diangkat yang kerap terjadi dan mencari metode untuk memecahkannya.

Dari pengertian di atas hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan untuk pemecahan masalah-masalah bagi instansi, terkait seperti Pemerintah Kabupaten Bandung dalam mengatasi kualitas laporan keuangan yang belum baik. Berdasarkan konsep kerangka pikir yang telah dibangun, masalah pada kualitas laporan keuangan dapat diperbaiki dengan meningkatkan sistem akuntansi keuangan daerah dan standar akuntansi pemerintahan sehingga akan menjadi lebih baik dan sesuai yang diharapkan.

1.5.2 Kegunaan Akademis

Menurut Uma Sekaran (2006:10), kegunaan akademis adalah untuk kepentingan pengembang keilmuan, penelitian ini diharapkan dapat berguna menerapkan kembali hasil penelitian terdahulu untuk memecahkan masalah spesifik yang terjadi pada penelitian tersebut.

Dari pengertian di atas, penulis mengharapkan hasil penelitian dapat memberi manfaat dan selain itu mengembangkan ilmu, dimana teori yang telah ada diuji kembali dalam penelitian ini dapat memperkuat teori yang telah ada yaitu sistem akuntansi keuangan daerah dan standar akuntansi pemerintahan berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan.