

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik, hal tersebut dijelaskan juga didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1. Negara kesatuan sendiri merupakan organisasi (negara) yang terdiri dari pemerintah pusat dan daerah, yang mana pemerintah pusat sebagai pemegang kekuasaan asli, sedangkan pemerintah daerah memperoleh kekuasaan dari pemerintah pusat melalui penyebaran kekuasaan yang secara tegas diatur didalam hukum.

Mengenai pemerintahan daerah, hal ini juga dibahas dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa pemerintahan daerah adalah:

“penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah daerah serta dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Berdasarkan pernyataan diatas kita dapat mengetahui bahwa Indonesia dalam pelaksanaan pemerintahannya menganut sistem otonomi daerah. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, kewajiban dan wewenang daerah otonom untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah bertanggungjawab untuk mengembangkan daerahnya dengan potensi yang dimiliki daerah masing-masing. Tujuan dari otonomi daerah ini ialah agar pemerintah daerah menjadi lebih mandiri dalam pengelolaan keuangannya, salah satunya ditujukan untuk membiayai pembangunan di

dareahnya, dengan begitu maka dapat memberikan harapan baru dalam mengembangkan daerah secara optimal. Pada pelaksanaan kegiatan pemerintahan setiap daerah diharapkan dapat menerapkan *good governance* maka dari itu pemerintah wajib mempertanggungjawabkan kepercayaan masyarakat secara jujur. Terkait dengan kewajiban dalam menerapkan *good governance*, salah satu hal yang harus dilakukan yaitu dengan menyajikan laporan keuangan yang berkualitas.

Sesuai dengan UU No. 17 Tahun 2003 tentang kekuasaan negara yaitu, pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah berkewajiban untuk menyampaikan laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, laporan keuangan adalah laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Laporan mengenai pengelolaan keuangan daerah tersebut akan diserahkan setiap tahunnya dan disebut juga dengan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah merupakan bentuk pertanggungjawaban dalam pelaksanaan APBD. Laporan keuangan merupakan informasi akuntansi yang digunakan sebagai pelengkap dalam penilaian kerja dan pengambilan keputusan ekonomi sehingga dapat memberikan gambaran terus berlanjut atau tidaknya suatu organisasi. Apabila informasi akuntansi yang ada berkualitas, maka dapat digunakan dalam pengambilan keputusan oleh para penggunanya. Namun, jika terdapat ketidakutuhan informasi pada suatu laporan keuangan maka dapat mempengaruhi kualitas laporan keuangan tersebut. Berdasarkan pernyataan dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) dalam jakarta.bpk.go.id yaitu mengenai syarat kualitatif suatu LKPD yang tidak terpenuhi, serta opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yang tidak tercapai atas suatu laporan keuangan pemerintah daerah penyebab terbanyaknya yaitu pada neraca pemerintah daerah ditemukan adanya gangguan layak saji aset tetap.

Kualitas laporan keuangan yang tidak andal dan akurat dapat mengakibatkan adanya kesalahan pada saat pengambilan keputusan sehingga nantinya dapat menghambat perencanaan yang sudah dibuat.

Terkait kualitas laporan keuangan ada beberapa faktor yang mempengaruhinya, salah satunya yaitu mengenai pemahaman Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Sebelum digunakan sebagai sumber informasi oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dalam penyusunan LKPD harus sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang berlaku. Namun apabila ada keterbatasan sumberdaya manusia (SDM) dalam pemahaman mengenai penyusunan LKPD yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan hal tersebut dapat menjadi salah satu kendala dalam perwujudan LKPD yang berkualitas. Menurut PP No.24 Tahun 2005, Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintahan.

Dalam penyusunan laporan keuangan daerah, belum semua pemerintah daerah dapat menyusunnya sesuai yang ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 mengenai Standar Akuntansi Pemerintahan. Adanya keterbatasan pemahaman sumber daya manusia terkait dengan penyusunan laporan keuangan yang sesuai SAP dapat menjadi kendala pada saat penyampaian LKPD, serta dapat menghambat perwujudan LKPD yang berkualitas. Salah satu kendala yang dapat terjadi yaitu pada saat penyusunan LKPD yang harus memenuhi prinsip tepat waktu serta disusun dengan mengikuti SAP yang mana merupakan upaya konkrit dalam mewujudkan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.

Akuntabilitas juga menjadi salah satu indikator yang dapat mempengaruhi kualitas laporan keuangan. Laporan keuangan pemerintah sebagai media akuntabilitas publik berguna dalam mempertanggungjawabkan penggunaan pengelolaan sumber daya serta

pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan publik kepada pemerintah. Menurut Mardiasmo (2009), akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan. Maka dari itu dalam melaksanakan akuntabilitas publik, pemerintah juga berkewajiban untuk memenuhi hak-hak masyarakat seperti hak ingin tahu (*right to know*), hak untuk diberi informasi (*right to be informed*), dan hak untuk di dengar aspirasinya (*right to be heard and to be listened to*).

Faktor lain yang dapat mempengaruhi kualitas laporan keuangan adalah transparansi. Untuk memastikan proses pengelolaan keuangan yang dilakukan pemerintah berjalan dengan baik, selain akuntabilitas juga harus melakukan transparansi. Menurut Mardiasmo (2006), transparansi berarti keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi mengenai aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Pemerintah berkewajiban memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang membutuhkan. Pada akhirnya, transparansi pengelolaan keuangan daerah akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya, sehingga akan menciptakan pemerintah daerah yang efektif, efisien, bersih, akuntabel, serta responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat, Sumarsono (2009). Selain itu, transparansi juga termasuk ke dalam prinsip *Good Government Governance* (GGG) yang menjadi salah satu acuan tata kelola pemerintahan dalam membuat LKPD.

Hal lain yang menjadi salah satu faktor yang dapat mempengaruhi kualitas laporan keuangan daerah yaitu pendidikan dan pelatihan aparatur Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang terlibat dalam penyusunannya. Pendidikan dan pelatihan (diklat) bertujuan untuk peningkatan kompetensi yang dibutuhkan, sehingga dapat mengatasi ketidakpahaman OPD mengenai pedoman pengelolaan keuangan daerah. Hal ini sesuai

dengan Peraturan Pemerintah No. 101 tahun 2000 tentang pendidikan dan pelatihan pegawai negeri sipil bahwa, salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kompetensi pegawai negeri sipil yaitu melalui pelaksanaan program pendidikan dan pelatihan (diklat) dalam jabatan. Para pegawai dapat mengembangkan kemampuannya menjadi lebih baik serta dapat bekerja lebih efisien apabila mereka mendapatkan pelatihan dan bimbingan dalam pengawasan seorang instruktur yang ahli di bidangnya sebelum mereka bekerja. Meskipun begitu, pendidikan dan pelatihan pegawai saat ini banyak yang hanya bersifat formalitas, dengan tujuan untuk memenuhi persyaratan jabatan, Menpan (2005). Hal tersebut dapat mengakibatkan kurang efektif serta efisiennya pendidikan dan pelatihan yang telah dilakukan.

Selain itu, faktor lain yang juga berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan adalah latar belakang pendidikan. Dewasa ini ada banyak pegawai yang bekerja dibagian keuangan namun dari latar belakang pendidikan yang tidak sesuai dengan posisi pekerjaan yang dimiliki. Jumlah pegawai dengan latar belakang pendidikan di bidang akuntansi yang terbatas, menjadi salah satu faktor penyebab perangkat OPD kurang memahami dan menguasai dalam mengelola keuangan daerah. Selain itu, menurut Menpan (2006), tingkat pendidikan birokrasi negara Indonesia sebagian besar berpendidikan SLTA ke bawah dan rendahnya tingkat pendidikan tersebut sangat memengaruhi inovasi dan kreatifitasnya dalam pengambilan keputusan. Oleh sebab itu, dengan memberikan perhatian terkait latar belakang pendidikan OPD, diharapkan dapat membantu dalam proses penyusunan laporan keuangan daerah.

Terdapat berbagai penelitian terdahulu yang terkait dengan laporan keuangan pemerintah daerah. Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Enho (2008). Pada penelitiannya dihasilkan bahwa variabel pemahaman SAP, pendidikan dan pelatihan berpengaruh negatif terhadap penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah Kota

Medan, sedangkan latar belakang pendidikan berpengaruh positif terhadap variabel dependen. Kemudian, penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Wiraputra, dkk (2014) menunjukkan bahwa pemahaman SAP serta latar belakang pendidikan berpengaruh positif terhadap penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Klungkung.

Penelitian berikutnya yang dilakukan oleh Septiningtyas (2017), menyatakan bahwa pemahaman SAP berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah pada OPD di Kabupaten Kendal, sedangkan variabel akuntabilitas, transparansi dan sistem pengendalian internal tidak berpengaruh terhadap variabel dependen. Selanjutnya, penelitian lain yang dilakukan oleh Pohan (2019), menyatakan bahwa pemahaman SAP, serta pendidikan dan pelatihan berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan SKPD Kabupaten Padang Lawas.

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Harahap (2009), menunjukkan bahwa variabel pemahaman SAP serta latar belakang pendidikan berpengaruh negatif terhadap penyusunan laporan keuangan SKPD Kota Pemantangsiantar, sedangkan variabel pendidikan dan pelatihan berpengaruh positif terhadap variabel dependen. Selain penelitian terdahulu yang sudah disebutkan sebelumnya, terdapat juga penelitian dari Hamsinar (2017) menunjukkan bahwa variabel akuntabilitas dan variabel transparansi berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Pinrang.

Penelitian ini dilakukan untuk menguji kembali penelitian terdahulu yang hasilnya tidak konsisten, serta untuk menggabungkan beberapa variabel independen yang telah diteliti pada penelitian sebelumnya terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Selain itu, peneliti juga termotivasi untuk mengetahui pengaruh serta hubungan

dari masing-masing variabel independen terhadap variabel dependen yang berupa kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dengan menggunakan subjek yang berbeda dari penelitian terdahulu.

Pada penelitian ini peneliti menggunakan pemerintah daerah Kabupaten Brebes sebagai subjek penelitian. Alasan pemilihan pemerintah daerah kabupaten Brebes sebagai subjek penelitian dikarenakan Kabupaten Brebes merupakan satu-satunya daerah di Jawa Tengah yang masih menyanggah opini wajar dengan pengecualian (WDP) dari BPK pada tahun 2019 (<http://news.detik.com>). Penyebabnya, dikarenakan pencatatan aset yang belum baik, salah satunya yaitu adanya perbedaan data antara yang dibuat oleh bagian keuangan, bagian aset, serta dinas pendidikan. Pada 9 Desember 2019 dimuat dalam <http://news.detik.com>, Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo, mengatakan bahwa Brebes perlu didorong pada nilai-nilai pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel, serta membangun sistem integrasi yang baik.

Berdasarkan hasil uraian latar belakang masalah di atas, maka peneliti tertarik untuk mengetahui pengaruh dari pemahaman standar akuntansi pemerintahan (SAP), akuntabilitas, transparansi, pendidikan dan pelatihan, serta latar belakang pendidikan terhadap kualitas penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah dalam sebuah skripsi dengan judul **“Pengaruh Pemahaman Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), Akuntabilitas, Transparansi, Pendidikan dan Pelatihan, serta Latar Belakang Pendidikan terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes”**.

1.2. Rumusan Masalah

1. Apakah pemahaman Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berpengaruh terhadap kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes?

2. Apakah Akuntabilitas berpengaruh terhadap kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes?
3. Apakah Transparansi berpengaruh terhadap kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes?
4. Apakah Pendidikan dan Pelatihan berpengaruh terhadap kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes?
5. Apakah Latar Belakang Pendidikan berpengaruh terhadap kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan penjelasan dari latar belakang yang telah disampaikan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji kembali beberapa variabel dari penelitian terdahulu mengenai pengaruh pemahaman Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), akuntabilitas, transparansi, pendidikan dan pelatihan serta latar belakang pendidikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah Daerah Kabupaten Brebes.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teori

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan mengenai hubungan antara pemahaman standar akuntansi pemerintahan, akuntabilitas, transparansi, pendidikan dan pelatihan serta latar belakang pendidikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat membantu serta dapat digunakan sebagai sumber referensi bagi peneliti selanjutnya yang melakukan penelitian sejenis.

1.4.2. Manfaat Praktik

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh pemerintah daerah terkait sebagai bahan evaluasi untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah Kabupaten/Kota pada periode selanjutnya.

