

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Perubahan sistem politik, sosial, dan kemasyarakatan serta ekonomi yang dibentuk oleh adanya arus reformasi, yang mana reformasi menurut Wikipedia menyebutkan bahwa reformasi adalah :

“Perubahan suatu sistem yang telah ada pada suatu masa reformasi bisa dilakukan di segala bidang dengan tujuan untuk mengubah sistem tersebut agar dapat berjalan lebih baik dari sebelumnya”.

Arus reformasi tersebut telah mempengaruhi semua bidang kehidupan. Bidang yang menjadi sorotan utama dalam penyelenggaraan reformasi adalah bidang birokrasi pemerintahan, yang menyebabkan tuntutan beragam tentang pengelolaan pemerintahan yang baik.

Reformasi birokrasi yang terjadi juga telah meningkatkan partisipasi masyarakat terhadap kehidupan bernegara yang mana sebelumnya terkekang oleh para penguasa. Partisipasi itu menunjukkan tuntutan masyarakat yang menginginkan adanya peningkatan kualitas publik akan pelaporan keuangan oleh lembaga-lembaga publik, baik lembaga pusat maupun daerah. Pada dasarnya kualitas publik akan pelaporan keuangan yaitu bebas dari kesalahan material, dapat diandalkan pemakainnya sebagai penyajian yang tulus dan jujur (*faithfull representative*) dari yang seharusnya disajikan atau yang secara wajar.

Upaya tersebut dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat, maka diperlukan serangkaian reformasi di sektor publik (*public reform*) dan reformasi manajemen publik (*public management reform*). Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemerintahan di daerah baik struktur maupun infrastrukturnya.

Dimensi reformasi sektor publik tersebut tidak sekedar perubahan format kelembagaan yang menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemerintahan di daerah baik struktur maupun infrastrukturnya, akan tetapi mencakup pembaharuan

alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik tersebut secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel.

Mewujudkan hal tersebut diperlukan reformasi kelembagaan (*Institutional reform*) dan reformasi manajemen publik (*public management reform*), yang didalamnya sudah mencakup reformasi pada Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah (SPKPD), yaitu:

1) Reformasi Sistem Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dalam hal ini pengambil keputusan dan menjadi pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah adalah kepala daerah, yang mana kepala daerah juga sebagai wakil pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

2) Reformasi Sistem Perencanaan dan Penganggaran.

Perencanaan dalam hal ini merencanakan anggaran atau Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN) yang disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggara pemerintah dan kemampuan pendapatan daerah

3) Reformasi Sistem Pelaksanaan dan Penatausahaan.

Pelaksanaan dalam hal ini menyangkut hal pelaksanaan pendapatan, belanja, dsb. Penatausahaan dilakukan oleh bendahara.

4) Reformasi Sistem Pertanggungjawaban atau Pelaporan.

Pertanggungjawaban yang harus dilakukan kepala daerah mencakup : Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, akhir masa jabatan, dan pertanggungjawaban untuk hal tertentu.

5) Reformasi Sistem Pengawasan dan Pemeriksaan.

Pengawasan terbagi menjadi tiga hal yaitu : Pengawasan Fungsional, Legislatif, dan Pengawasan Masyarakat.

Dari berbagai reformasi Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah, penulis lebih memfokuskan pada penelitian reformasi sistem pertanggungjawaban atau pelaporan keuangan daerah. Dimana sistem pelaporan keuangan daerah yang sesuai dengan Peraturan Pemerintah No 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Dalam melaksanakan keuangan negara, pemerintah telah mengeluarkan paket undang-undang pengelolaan keuangan negara, dimana undang-undang tersebut adalah :

- 1) Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- 2) Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang Pemberdayaan Negara.
- 3) Undang-undang nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelola dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Harian Kompas (2/2/2009) menurunkan sejumlah artikel yang melaporkan rendahnya kualitas pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Berita-berita itu menyiratkan kesemrawutan pengelolaan keuangan negara pada tingkat daerah yang terfokus pada tiga hal, yaitu :

- 1) Tersendat- sendatnya pengajuan anggaran.
- 2) Rendahnya daya serap anggaran.
- 3) Kelambatan lembaga-lembaga pemerintah di pusat dan daerah melaporkan keuangan secara tepat waktu sesuai Standar Akuntansi Pemerintah.

Harian Kompas (2/2/2009) pun memberitakan keluh kesah Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Anwar Nasution atas semakin menurunnya kualitas laporan keuangan pemerintahan daerah dan pusat dari tahun ke tahun. Tercermin dalam laporan keuangan pemerintah pusat (LKPP) Tahun 2008, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memberikan opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) atas LKPP Tahun 2008, selama lima tahun berturut-turut LKPP memperoleh opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP), Laporan hasil pemeriksaan terkait juga memaparkan beberapa temuan tentang kelemahan Sistem Pengendalian Intern (SPI) serta berbagai ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, temuan yang menonjol antara lain adalah terdapat 8.200 satuan kerja belum membukukan hasil revaluasi aset tetap senilai Rp77 triliun dan terdapat aset tetap pada kementerian / lembaga senilai hampir Rp16 triliun yang belum dapat dijelaskan keberadaannya oleh satuan kerja terkait, serta terdapat aset lain-lain meliputi, aset kontraktor kontrak yang kerjasama minyak dan gas bumi (KKKS) senilai Rp303 triliun, aset PT PPA senilai Rp5 triliun, dan aset Tim

Koordinasi Departemen Keuangan senilai Rp7 triliun (aset pemerintah eks BPPN), yang belum dilakukan inventarisasi dan penilaian kembali.

Adapun hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan dalam semester I Tahun 2009, dari 293 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Tahun 2008, BPK memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atas 8 LKPD, opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) atas 217 LKPD, opini Tidak Wajar (TW) atas 21 LKPD, dan opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) atas 47 LKPD. Permasalahan yang masih dijumpai terkait dengan temuan Sistem Pengendalian Internal (SPI) dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan diantaranya sistem informasi akuntansi dan pelaporan yang tidak memadai, perencanaan anggaran kegiatan yang tidak tepat, dan kelebihan pembayaran tunjangan.

Pada 21 Juli 2008, kepala BPK di Bandung Gunawan Sidauruk menyerahkan Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten / Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat, kepada pimpinan DPRD. Berdasarkan Hasil pemeriksaan atas LKPD TA 2007 pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan 24 Pemerintah Kabupaten / Kota di Wilayah Jawa Barat kecuali Kabupaten Ciamis, BPK menyatakan satu pendapat Wajar Tanpa Pengecualian, 17 pendapat Wajar Dengan Pengecualian dan tujuh *Disclaimer*.

Mengindikasikan reformasi manajemen keuangan negara sesuai UU No 13 tahun 2003 tentang Pengelolaan Keuangan Negara dan PP No 25 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah masih gagal memperbaiki fungsi perencanaan, pengelolaan, dan pelaporan keuangan pemerintah. Kegagalan pemerintah daerah beberapa tahun belakangan menetapkan anggaran secara tepat waktu dan menyusun laporan keuangan sesuai standar akuntansi yang baru, bersumber dari masalah pokok yang hingga kini belum dipecahkan, yaitu sistem anggaran dan pelaporan.

Pertanggungjawaban pemerintah yang berlaku masih terlalu kompleks dan ambisius dibandingkan daya dukung dan upaya peningkatan profesionalisme

sumber daya manusia bidang manajemen anggaran dan akuntansi yang masih rendah. Maka dari itu kualitas pelaporan keuangan belum terealisasi dengan baik.

Sehubungan dengan uraian diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa Sistem Akuntansi dan Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kualitas laporan keuangan

Berdasarkan uraian diatas, selanjutnya dijadikan bahan pertimbangan bagi penulis dalam melakukan penelitian yang bertujuan untuk mengetahui kualitas pelaporan keuangan pemerintahan, maka penulis memberi judul skripsi **“Peran Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah dalam Meningkatkan Kualitas Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah uraian diatas, dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut

- 1) Bagaimana penerapan Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah (SPKPD) di Pemerintahan Provinsi Jawa Barat.
- 2) Bagaimana kualitas pelaporan keuangan di Pemerintahan Provinsi Jawa Barat.
- 3) Apakah penerapan Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah berperan terhadap kualitas pelaporan keuangan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat.

## **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengetahui peran Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah (SPKPD) terhadap kualitas laporan keuangan pemerintahan, dan juga sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan program studi Akuntansi Strata1 Universitas Widyatama Bandung.

Tujuan penelitian ini sesuai identifikasi masalah yang telah dirumuskan adalah :

- 1) Mengetahui dan mengkaji penerapan Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah di pemerintah Provinsi Jawa Barat.

- 2) Mengetahui dan mengkaji kualitas laporan keuangan di pemerintah Provinsi Jawa Barat.
- 3) Mengetahui seberapa besar pengaruh penerapan Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah Provinsi Jawa Barat.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

- 1) Bagi Penulis

Untuk menambah wawasan serta menambah pengetahuan mengenai Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah, juga sebagai studi banding antara teori yang telah didapat dari masa perkuliahan dengan kenyataan yang terjadi di dalam praktik keuangan pemerintah.

- 2) Bagi Pemerintah Provinsi Jawa Barat

Diharapkan dapat menjadi bahan rekomendasi penerapan Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah (SPKPD) dalam mencapai kualitas laporan keuangan pemerintahan seperti yang diharapkan.

- 3) Bagi Peneliti Selanjutnya

Semoga dapat menjadi inspirasi, sumber informasi dan menjadi dasar untuk penelitian selanjutnya yang lebih spesifik mengenai hal-hal yang berkaitan.

#### **1.5 Kerangka Pemikiran dan Hipotesis**

Pembangunan yang dilaksanakan pemerintah pusat maupun daerah dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang membawa banyak perubahan dalam berbagai aspek di pemerintah daerah, termasuk tentang keuangan daerah.

Undang-undang di bidang keuangan negara, disebutkan tiga paket, yaitu:

1) UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

UU No.17 tahun 2003 merupakan undang-undang pertama yang mengawali reformasi pengelolaan keuangan negara dengan tujuan agar pengelolaan keuangan negara menjadi lebih efisien dan modern. Keuangan negara merupakan semua hak dan kewajiban negara yang dapat di nilai dengan uang, termasuk kebijakan fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara atas pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

2) UU No.1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBD dan APBN.

3) UU No.15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.

Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektifitas, dan professional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara.

Selain yang telah disebutkan diatas, ada pula aturan pelaksanaan perundangan di bidang akuntansi antara lain, Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan dan PMK No 59 tahun 2005 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat.

Dalam paket perundang-undangan tercantum undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menyatakan :

**“Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan”.**

Pada pengertian tersebut terkandung masalah kualitas kuangan yang harus dibuat oleh semua instansi pemerintahan atau pejabat yang melakukan kegiatan pemerintahan. Laporan keuangan berhubungan erat dengan keandalan sistem

akuntansi yang diselenggarakan oleh instansi pemerintahan. Maka dari itu pemerintah mengupayakan membentuk sistem akuntansi yang dapat diandalkan, dengan cara membuat kembali ketentuan Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah.

Tujuan dari pelaporan keuangan pemerintah menyajikan informasi untuk menilai akuntabilitas dan membuat keputusan ekonomi, sosial, dan politik dengan menyediakan berbagai informasi.

Demi mencapai tujuan dari pelaporan keuangan tersebut, maka diperlukan karakteristik kualitatif pelaporan keuangan yaitu :

1) Relevan

Laporan keuangan dianggap relevan jika informasi yang disajikan di dalamnya dapat mempengaruhi keputusan pengguna. Informasi yang relevan :

- a. Memiliki manfaat umpan balik (*feedback value*), yaitu untuk menegaskan atau mengoreksi ekspektasi pengguna di masa lalu.
- b. Memiliki manfaat prediktif.
- c. Tepat waktu.
- d. Lengkap, yaitu disajikan selengkap mungkin.

2) Andal

Informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material. Informasi yang andal mempunyai karakteristik sebagai berikut :

- a. Penyajian jujur, yaitu informasi yang disajikan menggambarkan dengan jujur transaksi serta peristiwa lainnya.
- b. Dapat diverifikasi (*verifiability*), yaitu informasi yang disajikan dapat diuji dan jika diuji lebih dari sekali oleh pihak yang berbeda tetap memberikan simpulan yang sama.
- c. Netralitas, yaitu informasi disajikan memenuhi kebutuhan umum dan tidak berpihak pada kepentingan tertentu.

3) Dapat dibandingkan

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan akan lebih berguna jika dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya (perbandingan internal) atau dibandingkan dengan laporan keuangan entitas pelaporan lain (perbandingan eksternal).

4) Dapat Dipahami

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami peserta, dan bentuk serta istilahnya disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna.

Berdasarkan judul yang telah dibuat penulis, ada beberapa judul yang hampir sama atau mirip dengan judul yang telah penulis buat, dimana judul-judul tersebut menjadi rekomendasi badi penulis untuk dapat menghasilkan penelitian yang lebih baik, judul-judul tersebut diantaranya :

- 1) Nur Aita Solihat Fatmawati, Universitas Widyatama dengan judul “Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Terhadap Kualitas Informasi Keuangan Pemerintahan Daerah”. Kesimpulan penelitian tersebut terdapat hubungan yang cukup kuat dan positif antara Standar Akuntansi Pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintahan dilihat dari interval 0.400-0.599. Persamaan penelian yaitu menganalisis Standar Akuntansi Pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan, memakai metode penelitian yang sama, dengan pengumpulan data melalui kuesioner. Perbedaannya pada, Standar Akuntansi Pemerintahan dimana penulis lebih memfokuskan pada Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah, juga pada objek penelian yang penulis yang akan dilaksanakan di Pemerintahan Provinsi Jawa Barat, sedangkan peneliti sebelumnya di Pemerintahan Daerah Kotamadya Bandung.
- 2) Dadang Abdurachman, Universitas Padjajaran dengan judul “Analisis Mengenai Akuntansi Berbasis Kas Menuju Akruial Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintahan Daerah Kota Bandung”. Kesimpulan yang didapat dari penelitian tersebut ialah terdapat hubungan positif terhadap

kinerja keuangan, dimana akuntansi berbasis kas menuju akuntansi berbasis akrual mampu memberikan kontribusi terhadap kinerja keuangan sebesar 29,45%. Persamaan penelitian yaitu mengidentifikasi metode akuntansi yang digunakan oleh pemerintahan terhadap keuangan pemerintahan. Perbedaannya, dimana penulis kini lebih berfokus pada Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah, juga perbedaan pada objek penelitian dimana peneliti sebelumnya di PEMDA Kotamadya Bandung, sedangkan penulis melakukan penelitian di Pemerintahan Provinsi Jawa Barat.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis merumuskan hipotesis sebagai berikut :

**“Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah (SPKPD) berpengaruh positif terhadap kualitas pelaporan keuangan pemerintahan”**

### **1.6 Metode Penelitian**

Dalam penelitian ini, penelitian menggunakan metode deskriptif, yaitu suatu metode yang bertujuan memberikan gambaran dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu sistem kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa mendatang (Moh. Nazir, 2003;54).

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

#### 1) Penelitian lapangan (*Field Research*)

Merupakan penelitian yang dilakukan terhadap objek penelitian secara langsung guna mengelola data primer yang diperlukan, yaitu dengan cara :

##### a. Observasi

Dilakukan dengan cara mengamati secara langsung objek yang diteliti.

##### b. Wawancara

Yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan cara tanya jawab dengan pejabat atau instansi yang berwenang atau bagian lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

c. Kuesioner

Yaitu suatu cara pengumpulan data dengan mengumpulkan pertanyaan terstruktur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

2) Penelitian kepustakaan

Penelitian kepustakaan merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan-bahan dari berbagai sumber dan mempelajari literature-literatur, catatan-catatan kuliah serta sumber-sumber lainnya yang berhubungan dengan topik pembahasan untuk memperoleh dasar teoritis, agar diperoleh sebuah pemahaman yang mendalam dalam menunjang proses pembahasan mengenai masalah-masalah yang diidentifikasi.

### **1.7 Lokasi dan Waktu Penelitian**

Penulis melakukan penelitian pada Biro Keuangan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat yang terletak di Jl. Diponegoro No.22 Bandung 40115. Dan pelaksanaan penelitian dimulai dari bulan April 2010 sampai dengan Juli 2010.