

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah seperti yang termaktub dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut menyebutkan bahwa Keuangan Daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban. Keuangan daerah harus dikelola dengan tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab agar pemanfaatannya sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan daerah serta digunakan untuk kemaslahatan rakyat banyak.

Upaya mewujudkan *good public governance*, khususnya di bidang pengelolaan keuangan daerah, sangat dibutuhkan pemahaman terhadap sejumlah perangkat perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah, khususnya menyangkut sistem akuntansi keuangan daerah, penatausahaan keuangan daerah serta manajemen atau pengelolaan keuangan daerah seperti yang disampaikan oleh Tuasikal (2008). Peraturan perundang undangan tentang pengelolaan keuangan telah mengalami beberapa perubahan seiring dengan reformasi manajemen keuangan pemerintah untuk

mencapai keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Dikeluarkannya peraturan perundangan di bidang keuangan negara beserta peraturan-peraturan turunannya merupakan bukti keseriusan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara, baik di pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Oleh karena itu para pengelola keuangan negara dituntut untuk secepatnya bisa beradaptasi dengan perubahan – perubahan regulasi yang dilakukan oleh pemerintah agar dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku.

Bila kita cermati, akuntansi menjadi salah satu kendala bagi eksekutif dalam pengelolaan keuangan daerah. Indikasi ini dapat kita lihat pada Laporan Hasil Pemeriksaan BPK terhadap sejumlah LKPD dari Pemerintah Daerah yang menunjukkan bahwa masih banyak yang memperoleh opini selain WTP. Permasalahan ini perlu mendapat perhatian dari pengelola keuangan daerah pada masing-masing unit satuan kerja untuk bisa menyelesaikan kendala akuntansi serta dapat menyajikan informasi keuangan yang memadai. Mardiasmo (2002) mengemukakan bahwa sistem pertanggungjawaban keuangan suatu institusi dapat berjalan dengan baik, bila terdapat mekanisme pengelolaan keuangan yang baik pula. Ini berarti pengelolaan keuangan daerah yang tercermin dalam APBD memiliki posisi strategis dalam mewujudkan manajemen pemerintahan yang akuntabel (Tuasikal, 2008). Lebih lanjut Mardiasmo (2002) menyatakan terbatasnya jumlah pegawai pemerintah daerah yang berlatar belakang pendidikan akuntansi, menyebabkan mereka tidak peduli atau mungkin tidak mengerti permasalahan sesungguhnya.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Jo Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, mewajibkan pemerintah daerah untuk menyusun dan menyampaikan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). LKPD merupakan salah satu indikator untuk mengukur kinerja Pemerintah Daerah dan disusun berdasarkan laporan Keuangan SKPD dan laporan pertanggungjawaban pengelolaan perbendaharaan daerah. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan terhadap LKPD tersebut untuk memberikan keyakinan yang memadai bahwa laporan keuangan daerah telah disajikan secara wajar dalam semua hal yang material. Hasil akhir dari proses audit BPK adalah dengan memberikan opini atas kewajaran informasi keuangan LKPD tersebut.

Berdasarkan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK Perwakilan Provinsi Jawa Timur terhadap LKPD Kabupaten dan Kota se Jawa Timur dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2014, Kabupaten dan Kota yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian terus mengalami peningkatan. Hal ini menunjukkan keseriusan Pemerintah Daerah dalam memperbaiki dan meningkatkan tata kelola keuangan daerahnya. Secara terinci opini BPK tahun 2009 (Sumber : <http://www.surabaya.bpk.go.id> ) yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) belum ada, Wajar Dengan Pengecualian (WDP) sebanyak 36 Kabupaten Kota, Tidak Wajar (TW) sebanyak 1 Kabupaten Kota, dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP) sebanyak 2 Kabupaten Kota. Opini BPK pada tahun 2015 mengalami peningkatan yang sangat signifikan yaitu yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) sebanyak 29 Kabupaten Kota, Wajar Dengan Pengecualian

(WDP) sebanyak 10 Kabupaten Kota, serta sudah tidak ada lagi Kabupaten Kota yang memperoleh opini Tidak Wajar (TW) dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP).

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat kita ketahui bahwa Kabupaten dan Kota di Jawa Timur dominan memperoleh opini WDP. Namun dari tahun ke tahun terus terjadi perbaikan atas kualitas LKPD yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah kepada BPK RI Perwakilan Jawa Timur. Hal ini bisa dilihat dengan meningkatnya jumlah Pemerintah Daerah yang memperoleh opini WTP dari tahun ke tahun. Meskipun Perolehan WTP pada Entitas Pemeriksaan di Jawa Timur terus mengalami peningkatan dari tahun 2009 hingga 2015, namun untuk kabupaten Sumenep belum ada peningkatan, stagnan dengan opini WDP. Dengan opini WDP, bukan berarti bahwa kinerja pengelolaan keuangan Pemerintah Kabupaten Sumenep telah baik. Masih banyak rekomendasi dari BPK yang harus segera dilaksanakan untuk pembenahan pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Sumenep diantaranya mengenai pengelolaan aset dan pengelolaan BUMD yang terkendala pada belum adanya Perda penyertaan modal. Berkaitan dengan opini BPK RI atas LKPD Pemerintah Kabupaten Sumenep tersebut kinerja pengelola keuangan SKPD menjadi sesuatu yang menarik untuk diteliti khususnya dalam hal pemahaman penatausahaan keuangan di SKPD masing-masing.

Selain opini BPK tersebut, hal lain yang mendorong peneliti untuk melakukan penelitian ini adalah bahwa selama 5 tahun berturut – turut opini WDP yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep memunculkan temuan berulang yang terus muncul setiap tahunnya. Hal inilah yang membuat peneliti semakin tertarik untuk

meneliti kinerja dari para pengelola keuangan di masing – masing SKPD. Dengan adanya temuan berulang dalam LHP yang dikeluarkan oleh BPK, ini menunjukkan bahwa ada masalah dalam hal kinerja pengelola keuangan SKPD.

Pemahaman tentang penatausahaan keuangan oleh para pengelola keuangan SKPD merupakan faktor yang mencerminkan kemampuan seorang pengelola keuangan untuk dapat menyelesaikan tugas dan tanggung jawabnya dalam mengelola keuangan daerah di masing-masing SKPD. Pemahaman para pengelola keuangan daerah terhadap tugas dan tanggung jawabnya dalam pengelolaan keuangan daerah dalam hal ini adalah penatausahaan keuangan daerah mutlak diperlukan, hal ini untuk menunjang apa yang sudah menjadi tanggung jawab para pengelola keuangan daerah di masing-masing unit satuan kerja pemerintah. Penelitian dari Sari et.al (2013) memberikan bukti bahwa pemahaman terhadap penatausahaan keuangan daerah oleh pengelola keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja pengelola keuangan daerah. Semakin baik pemahaman aparatur pengelola keuangan daerah terhadap penatausahaan keuangan daerah akan mampu meningkatkan kinerja pengelolaan keuangan daerah.

Penelitian yang lain dari Nugroho (2013) menunjukan bahwa pemahaman sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja SKPD. Namun hal berbeda diungkapkan oleh Tuasikal (2008), penelitian yang dilakukan di pemerintah kabupaten dan kota di Provinsi Maluku menunjukkan bahwa secara parsial pemahaman mengenai sistem akuntansi keuangan daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap peningkatan kinerja unit SKPD. Secara teoritis

seharusnya pemahaman mengenai sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja unit SKPD, namun temuan empiris menemukan hal yang berbeda.

Berdasarkan beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya tentang pengaruh pemahaman terhadap kinerja, ada ketidakkonsistenan dalam hasil yang diperoleh dari penelitian tersebut. Hal inilah yang mendorong peneliti untuk melakukan penelitian selanjutnya dengan memasukkan pemoderasi sebagai faktor pembeda dari penelitian sebelumnya.

Sebagai organisasi sektor publik, SKPD dituntut untuk memiliki kinerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, dan mendorong pemerintah untuk peka terhadap tuntutan lingkungannya dengan terus berupaya memberikan pelayanan terbaik secara transparan dan berkualitas kepada masyarakat. Pelayanan terbaik tidak lepas dari dukungan kinerja para pegawainya. Sebagai sebuah organisasi, SKPD memiliki tatanan dan budaya untuk mencapai visi dan misi organisasinya. Dengan adanya budaya organisasi yang kondusif di SKPD, diharapkan dapat memberikan suasana kerja yang mampu meningkatkan kinerja para pegawainya. Kemampuan yang dimiliki masing-masing pegawai dalam menyelesaikan pekerjaan yang sudah menjadi tugas dan tanggung jawabnya mampu diemban dengan baik. Kemampuan tersebut diharapkan dapat lebih maksimal lagi dengan adanya budaya organisasi yang baik.

Hofstede *et al.* (1990) menyimpulkan bahwa ada 6 dimensi budaya organisasi yang mengacu pada aktivitas manajemen yang mencerminkan kinerja pegawai, (1) *Process-oriented versus results-oriented*; (2) *Job-oriented versus employee-oriented*; (3) *Professional versus parochial*; (4) *Open systems versus closed systems*; (5) *Tight*

*versus loose control*; (6) *Pragmatic versus normative*. Penelitian ini menggunakan pendekatan dimensi orientasi hasil atau orientasi proses. Orientasi hasil ditandai oleh upaya maksimal dalam mencapai tujuan dan keberanian menghadapi tantangan-tantangan dan mengambil keputusan, sedangkan orientasi proses ditandai oleh penghindaran terhadap resiko dan penggunaan upaya yang minimal dalam pencapaian tujuan.

Pegawai yang berorientasi hasil tidak akan memperhatikan bagaimana proses pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya dapat diselesaikan, pekerjaan selesai, cukup bagi mereka. Namun bagi yang berorientasi proses, mereka akan memperhatikan bagaimana proses penyelesaian sebuah pekerjaan dari awal hingga akhir. Jika dikaitkan dengan tingkat pemahaman penatausahaan keuangan pegawai pada sektor publik, tentunya pegawai yang berorientasi proses akan memaksimalkan pemahaman mereka tentang penatausahaan keuangan daerah dalam menyelesaikan pekerjaannya. Hal ini diharapkan akan mampu meningkatkan hasil akhir dari pekerjaan mereka berupa penyajian laporan keuangan yang memadai.

Keberhasilan pengembangan sistem informasi akuntansi keuangan sangat tergantung pada tingkat komitmen pegawai sebagaimana yang dinyatakan oleh Larsen (2003). Komitmen organisasional adalah faktor utama dan sangat penting, karena inti dari komitmen organisasional adalah keterikatan dan loyalitas seorang karyawan kepada perusahaan yang akan mendorong mereka untuk selalu bekerja dalam berbagai situasi (Anwar, 2012). Pernyataan ini menandakan sistem akuntansi keuangan sebagai alat kontrol perlu dipahami oleh pegawai unit satuan kerja pemerintah daerah yang

berkomitmen, artinya keterlibatan pegawai yang memiliki pemahaman di bidang sistem akuntansi termasuk penatausahaan keuangan harus didukung oleh komitmen. Agar akuntansi dapat dijadikan salah satu alat dalam mengendalikan roda pemerintahan, akuntansi harus dipahami secara memadai oleh penyedia informasi keuangan dalam hal ini para pegawai pengelola keuangan daerah (Tuasikal, 2008).

Pegawai dengan komitmen organisasi yang tinggi dan memiliki pemahaman tentang penatausahaan keuangan diharapkan akan mampu meningkatkan kinerja mereka dalam menyelesaikan tugas dan tanggung jawabnya. Komitmen organisasi sendiri merupakan suatu keadaan di mana seorang karyawan memihak organisasi tertentu serta tujuan-tujuan dan keinginannya untuk mempertahankan keanggotaan dalam organisasi tersebut (Robbins dan Judge, 2009). Komitmen dari seorang karyawan terhadap organisasinya dapat menjadi instrumen penting untuk meningkatkan kinerja dari karyawan tersebut (Khan *et al.*, 2010). Komitmen karyawan atau pegawai yang tinggi menjadikan individu tersebut lebih mementingkan organisasi daripada kepentingan pribadi dan akan berusaha menjadikan organisasi menjadi lebih baik.

Hubungan teoritis tersebut didukung oleh beberapa penelitian empiris yang menemukan ada pengaruh positif dari komitmen organisasi terhadap kinerja, diantaranya Soemarno (2005); Camilleri dan Heijden (2007); Heriyanti (2007); Rose *et al.* (2009); Khan *et al.* (2010); Widyaningrum (2011). Namun terdapat pula penelitian empiris yang menemukan bahwa komitmen organisasi tidak memiliki

pengaruh yang signifikan terhadap kinerja karyawan, seperti penelitian yang dilakukan oleh Yiing dan Ahmad (2009), Warisno (2009), Nababan (2014) serta Sunarno (2015).

Berdasarkan uraian di atas motivasi penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh pemahaman penatausahaan keuangan pada kinerja pengelola keuangan SKPD. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah adanya faktor budaya organisasi dan komitmen organisasi yang peneliti gunakan sebagai faktor-faktor tambahan dalam hubungan pemahaman penatausahaan keuangan daerah dan kinerja pengelola keuangan SKPD. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pengelola keuangan SKPD yang diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pembenahan pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan pemikiran di atas maka penting untuk diteliti Pengaruh Pemahaman Penatausahaan Keuangan Terhadap Kinerja Pengelola Keuangan SKPD dengan Budaya dan Komitmen Organisasi sebagai Pemoderasi.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

- 1) Apakah pemahaman tentang penatausahaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja pengelola keuangan SKPD?
- 2) Apakah budaya organisasi memoderasi hubungan antara pemahaman penatausahaan keuangan dengan kinerja pengelola keuangan SKPD?
- 3) Apakah komitmen organisasi memoderasi hubungan antara pemahaman penatausahaan keuangan dengan kinerja pengelola keuangan SKPD?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah:

- 1) Untuk menganalisis dan mendapatkan bukti empiris adanya pengaruh pemahaman penatausahaan keuangan daerah pada kinerja pengelola keuangan SKPD
- 2) Untuk menganalisis dan mendapatkan bukti empiris apakah budaya organisasi memoderasi hubungan antara pemahaman penatausahaan keuangan dengan kinerja pengelola keuangan SKPD
- 3) Untuk menganalisis dan mendapatkan bukti empiris apakah komitmen organisasi memoderasi hubungan antara pemahaman penatausahaan keuangan dengan kinerja pengelola keuangan SKPD

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

##### **1) Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Daerah di dalam sistem keuangan daerah serta implementasi penatausahaan keuangan daerah. Selain itu untuk memberikan tambahan informasi mengenai kajian tentang pemahaman penatausahaan keuangan daerah, budaya organisasi, Komitmen Organisasi, serta kinerja pengelola keuangan SKPD.

##### **2) Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris dan dukungan konseptual dalam pengembangan akuntansi sektor publik. Manfaat lainnya adalah sebagai bahan acuan bagi peneliti selanjutnya khususnya teori pembelajaran dalam peningkatan kinerja pegawai dan menyajikan bukti empiris mengenai pengaruh pemahaman penatausahaan keuangan daerah terhadap kinerja pengelola keuangan SKPD dengan budaya organisasi dan komitmen organisasi sebagai pemoderasi.