BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Perkembangan otonomi daerah di Indonesia sesuai dengan regulasi yang berlaku membawa perubahan terhadap sistem politik, sosial, kemasyarakatan serta ekonomi yang menimbulkan beragam tuntutan terhadap pengelolaan pemerintahan yang baik (Zuliarti, 2012). Pemberlakuan otonomi daerah merupakan salah satu langkah dalam mewujudkan desentralisasi pemerintahan yang sesungguhnya, dengan maksud untuk mempercepat mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Dengan adanya pemberlakuan otonomi daerah oleh pemerintah pusat, maka pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab yang lebih besar untuk mendayagunakan potensi daerahnya masing-masing demi memajukan daerah tersebut (Dewi, 2014).

Otonomi daerah merupakan bagian dari demokrasi dalam menciptakan sebuah sistem akuntansi di daerah. Tetapi hal itu harus disesuaikan dengan kewenangan pemerintah pusat dan daerah, termasuk kewenangan keuangan guna melakukan pengambilan keputusan ekonomi, sosial, politik dan budaya, diperlukan suatu informasi akuntansi yang akurat yaitu berupa laporan keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) (Dewi, 2014).

Penetapan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 oleh Pemerintah, mengenai Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Selanjutnya undang-undang ini diganti dan

disempurnakan dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004. Kedua undang-undang tersebut telah merubah pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD). Lalu adanya perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 menjadi UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah kemudian diganti dengan UU No.23 Tahun 2014 hingga yang terbaru UU No. 9 Tahun 2015.

Menurut UU No. 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan, penyelenggara Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban dalam pengelolaan keuangan daerah. Kewajiban tersebut yaitu, mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel.

Laporan keuangan merupakan posisi keuangan penting yang berasal dari transaksi-transaksi yang dilakukan oleh organisasi sektor publik dan merupakan media sebuah entitas untuk mempertanggungjawabkan aktivitasnya kepada publik, selain itu juga berfungsi untuk memberikan informasi dalam pengambilan keputusan dan evaluasi kinerja kepemerintahan, maka dari itu informasi yang disajikan harus memiliki nilai, agar informasi keuangan tersebut dapat bermanfaat bagi para penggunanya. Sebuah laporan yang memiliki nilai sehingga bermanfaat bagi para penggunanya menandakan laporan keuangan tersebut berkualitas, dalam hal ini laporan keuangan harus memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang SAP dijelaskan bahwa laporan yang

disajikan itu berkualitas apabila memenuhi karakteristik kualitatif yaitu relevan, andal, dapat dipahami dan dibandingkan (Widari dan Sutrisno, 2017).

Salah satu wujud dari keberhasilan pemerintah yaitu dengan mewujudkan laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) yang berkualitas. Dengan meningkatnya kualitas laporan keuangan pada SKPD maka akan lebih mudah dalam menentukan keputusan yang dapat membawa pemerintahan ke arah yang lebih baik dan dapat memberikan informasi kepada pihak yang berkepentingan (Wibawa, 2017).

Laporan keuangan yang berkualitas merupakan salah satu syarat mutlak untuk terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance).* Fenonema besar dalam konteks akuntansi sektor publik yang terjadi di Indonesia bahkan di negara-negara lain yaitu adanya reformasi tata kelola pemerintahan dan organisasi sektor publik. Hal ini menyebabkan demokratisasi pengelolaan organisasi melalui aspek transparansi dan akuntabilitas yang terkait dengan bidang pengelolaan keuangan publik (Bastian, 2010:5).

Akuntabilitas laporan keuangan merupakan syarat terciptanya penyelenggaraan pemerintah yang baik, demokratis, dan amanah. Untuk mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan negara salah satunya yaitu dengan penyampaian pertanggung jawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang telah diterima secara umum.

Hal Pertama yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan daerah adalah Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). SAP merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang ditetapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan. Dengan diterapkannya standar akuntansi pemerintahan yang baik, maka pemerintah daerah akan memiliki kualitas informasi yang baik, karena laporan keuangan pemerintah daerah harus berpedoman pada standar yang telah ditentukan yaitu standar akuntansi pemerintahan (Udiyanti, 2014).

Hal kedua yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan adalah *good governance*. Penerapan *good governance*, menuntut pemerintah untuk dapat memberikan informasi yang didasarkan pada prinsip trasparansi, bertanggung jawab, partisipasi, keadilan, kemandirian, mudah dipahami dan sebenar-benenarnya dalam pengelolaan keuangan daerah sebagai acuan dalam menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas (Kesuma, 2017).

Selain itu yang bisa mempengaruhi kualitas laporan keuangan ialah kualitas sumber daya manusia (SDM) yang dimiliki oleh organisasi pemerintah daerah tersebut, karena keberhasilan dalam penyajian laporan keuangan yang berkualitas bergantung pada pelaksananya atau sumber daya manusianya (SDM). Kualitas sumber daya manusia adalah kemampuan sumber daya manusia untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diberikan dengan bekal pendidikan, pelatihan, pengalaman, sertifikasi, maupun uji kompetensi yang memadai. Untuk memperoleh kualitas laporan keuangan yang baik maka SDM harus memahami tentang regulasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual. Pemahaman

regulasi merupakan pemahaman pegawai atau anggota mengenai peraturan, prosedur dan kebijakan tentang peraturan daerah (Putri, 2017).

Fenomena terkait kualitas laporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia saat ini masih jauh dari karakteristik berkualitas karena masih banyaknya laporan yang disajikan berdasarkan data yang tidak sesuai. Selain itu juga masih banyak penyimpangan yang ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Republik Indonesia dalam pelaksanaan audit Laporan Keuangan Pemerintah. Dikutip dari *Republika.co.id*, Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah 2016 antara lain sebagai berikut :

1. BPK menemukan 2.525 permasalahan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian Rp 1,13 triliun dalam LHP atas LKPD (IHPS I, 2017).
2. Permasalahan ketidakpatuhan atas LKPD tahun 2016 antara lain karena kekurangan volume pekerjaan/barang senilai Rp 416,93 miliar yang terjadi pada 453 pemda. Selain itu juga ditemukan belanja yang tidak sesaui atau melebihi ketentuan senilai Rp 181,30 miliar, kelebihan pembayaran selain kekurangan volume senilai Rp 127,25 miliar, serta biaya perjalanan dinas ganda atau melebihi standar yang ditetapkan senilai Rp 52,91 miliar (IHPS I, 2017)
3. Temuan BPK mengenai penerimaan atas piutang pokok Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) per 31 Desember 2016 digunakan untuk kepentingan perangkat desa. Dan ditemukan juga permasalahan penggunaan uang/barang

untuk kepentingan pribadi yang terjadi di 58 Pemda senilai Rp 39,10 miliar (IHPS I, 2017)

Sementara itu, dikutip dari *Jatengprov.go.id*, sejak tahun 2012 sampai dengan tahun 2017 Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Kudus mendapatkan Opini Wajar Tanpa Pengeculian (WTP) selama enam tahun berturut-turut atas Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten Kudus dari Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) RI perwakilan Provinsi Jawa Tengah. Namun, Opini WTP tersebut masih menyisakan permasalahan yang harus ditindak lanjuti, seperti yang dikutip dari beberapa sumber media *online* berikut ini :

1. LKP Kabupaten Kudus tahun 2014, temuan BPK mengenai LPJ APBD Kabupaten Kudus alokasi ABD TA 2014 ditetapkan sebesar Rp 1.815.266.664.000, terealisir Rp 1.508.269.213.968 atau 83,09% dari target. *(isknews.com).*
2. APBD Kabupaten Kudus tahun 2018, DPRD Kudus tuding ada dana siluman di APBD 2018. Anggota Badan Anggaran DPRD Kudus M. Nur Khabsyin mengkritik RAPBD Kudus 2018 tidak transparan. Menurutnya terdapat sejumlah kejanggalan selama pembahasan Rancangan APBD 2018 dan mengancam akan melaporkan permasalahan tersebut kepada Gubernur Jawa Tengah. Kejanggalan tersebut diantaranya, ada kenaikan pendapatan dari dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah dengan total Rp 63,3 miliar, kenaikan belanja sebesar Rp 62,8 miliar dan adanya kenaikan sisa lebih pembiyaan anggaran (SILPA) sebesar Rp 21 miliar *(Jowonews.com).*

3. Pada tahun 2018, Kepala Kejari Kudus Herlina Setyorini menyebutkan jika ada dua kasus dugaan korupsi yang terjadi di lingkup desa, salah satunya terkait Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), meskipun sumber dana kegiatan yang diduga kemplang itu berasal dari pusat. Bahkan salah satu korupsi di kota Kretek tersebut sudah dilimpahkan ke Pengadilan Tipikor di Semarang *(rmoljateng.com).*
4. Audit BPK terhadap lima desa di Dawe menemukan sejumlah kesalahan dan dugaan pelanggaran administrasi seperti tidak adanya dokumen penyerahan pekerjaan yang didanai dari anggaran desa tahun 2016 *(Murianews.com).*
5. LKPD tahun 2017, jumlah desa di Kabupaten Kudus, yang selesai menyusun Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) pengunaan dana desa tahun anggaran 2017 masih minim, dari 123 desa baru 26 desa yang selesai menyusun LPJ. *(Jateng.antaranews.com).*

Berdasarkan fenomena tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa laporan keuangan Pemkab Kudus belum sepenuhnya memenuhi kriteria kualitas laporan keuangan pemerintah seperti yang diatur dalam PP Nomor 71 tahun 2010, dimana laporan keuangan harus bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, dan dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya atau laporan keuangan entitas pelaporan lain pada umumnya.

Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Firdaus (2015) dan Putri (2017) tentang Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah menunjukkan bahwa variabel Kualitas Sumber Daya Manusia berpegaruh negatif tehadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, sedangkan penelitian Shintia (2017) dan

Putri (2015) tentang Kualitas Laporan Keuangan menunjukkan hasil bahwa variabel Kualitas Sumber Daya Manusia berpengaruh positif dan signifikan terhadap Kualitas Laporan Keuangan.

Penelitian yang dilakukan oleh Wibawa (2017), Triwardana (2017), Evicahyani (2016) tentang Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah menunjukkan bahwa variabel Standar Akuntansi Pemerintahan berpengaruh signifikan positif terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Dareah, sedangkan penelitian menurut Inapty (2016) menunjukkan bahwa variabel Standar Akuntansi Pemerintahan tidak berpengaruh terhadap Kualitas Laporan Keuangan.

Penelitian yang dilakukan oleh Anggreni (2018), Oktarina (2016), Tua (2015) tentang Kualitas Laporan Keuangan Pemerimtah Daerah menunjukkan bahwa variabel *Good Governcance* berpengaruh signifikan positif terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, sedangkan penelitian Kesuma (2017) tentang menunjukkan bahwa variabel *Good Governance* berpengaruh negatif terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

Penelitian ini merujuk dari penelitian yang dilakukan oleh Herawati (2017), yang menunjukkan adanya pengaruh variabel standar akuntansi pemerintahan dan *good governance* terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Herawati (2017) yaitu adanya penambahan variabel kualitas sumber daya manusia. Alasan penambahan variabel kualitas sumber daya manusia dikarenakan manusia merupakan faktor penting yang dapat mempengaruhi kualitas laporan keuangan. Kualitas sumber daya manusia dapat dinilai dari tiga aspek, yaitu pengetahuan

(knowledge, keterampilan (*skill),* dan sikap/perilaku *(attitude).* Jika seseorang memiliki kualitas yang tinggi, maka ia dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara siap, mampu, dan siaga untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi. Penambahan variabel ini juga selaras dengan apa yang di sarankan oleh Herawati, (2017) untuk menambahkan variabel kualitas sumber daya manusia.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka hal tersebut menjadi alasan peneliti melakukan penelitian dengan judul : **"PENGARUH PENERAPAN STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN, *GOOD GOVERNANCE* DAN KUALITAS SUMBER DAYA MANUSIA TERHADAP KUALITAS LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH (Studi Empiris Pada OPD Kabupaten Kudus)".**

1.2 Ruang Lingkup

Untuk memfokuskan penelitian agar permasalahan yang akan diteliti mempunyai ruang lingkup dan arah yang jelas, maka peneliti memberikan batasan masalah sebagai berikut :

a. Variabel yang diteliti dalam penelitian ini adalah kualitas laporan keuangan yaitu standar akuntansi pemerintahan, *good governance*, dan kualitas sumber daya manusia.
b. Objek penelitian adalah Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten Kudus.

1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah standar akuntansi pemerintahan berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah *good governance* berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
3. Apakah kualitas sumber daya manusia berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh standar akuntansi pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh *good governance* terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh kualitas sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

1.5 Kegunaan Penelitian :

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi berbagai pihak seperti:

1. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi yang berhubungan dengan materi laporan keuangan pemerintah daerah dan menambah ilmu pengetahuan mengenai pengaruh standar akuntansi pemerintahan, *good governance* dan kualitas sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah, serta memberikan konstribusi dalam pengkayaan teori terutama dalam bidang akuntansi sektor publik dan sebagai referensi untuk melakukan penelitian-penelitian selanjutnya.

2. Bagi Organisasi Perangkat Daerah

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan untuk mengambil kebijakan yang dianggap perlu bagi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) berdasarkan hasil penelitian.