

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dari sudut pandang ilmu ekonomi, sektor publik dapat dipahami sebagai suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik. Sejak era reformasi, organisasi sektor publik di Indonesia mengalami perkembangan yang pesat, perkembangan ini dialami oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagai salah satu bentuk organisasi publik. Kondisi ini menyebabkan masyarakat menuntut agar organisasi sektor publik meningkatkan transparansi dan akuntabilitas publik.

Sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban dan penyelenggaraan pemerintah yang diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 32 tentang Pemerintah Daerah, upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban dalam bentuk laporan keuangan.

Laporan keuangan merupakan posisi keuangan yang berasal dari transaksi-transaksi yang dilakukan oleh organisasi sektor publik dan merupakan media entitas untuk mempertanggungjawabkan aktivitasnya kepada publik dan untuk memberikan informasi dalam pengambilan keputusan dan evaluasi kinerja pemerintahan. Maka dari itu informasi yang terdapat dalam laporan keuangan

harus memiliki nilai agar informasi tersebut dapat bermanfaat bagi penggunanya, sehingga menandakan bahwa laporan keuangan tersebut berkualitas. Selain bermanfaat bagi pengguna, menurut PP No. 71 tahun 2010 tentang SAP dijelaskan bahwa laporan yang disajikan itu berkualitas apabila memenuhi karakteristik kualitatif yaitu relevan, andal, dapat diperbandingkan, dan dapat dipahami. Regulasi tersebut mengharuskan laporan keuangan disajikan bebas dari pengertian menyesatkan dan kesalahan material, objektif dan dapat diverifikasi.

Suwardjono (2005), menyatakan bahwa informasi yang dihasilkan dari laporan keuangan harus bermanfaat bagi para pemakai, di antaranya harus memiliki nilai atau kualitas yang dapat mendukung pengambilan keputusan dan dapat dipahami oleh para pemakai. Oleh karena itu, pemerintah wajib memperhatikan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan untuk keperluan perencanaan, pengendalian dan pengambilan keputusan.

Fenomena yang terjadi dalam pelaporan keuangan pemerintah pusat saat ini adalah BPK tahun 2018 menemukan permasalahan terkait kelemahan Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan ketentuan peraturan perundang-undangan walaupun BPK memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Secara terperinci, BPK mengungkapkan 4.430 temuan yang memuat 5.852 permasalahan, meliputi 1.082 (19%) permasalahan kelemahan sistem pengendalian intern (SPI) dan 1.950 (33%) permasalahan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan senilai Rp10,56 triliun, serta 2.820 (48%) permasalahan ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan senilai Rp 2,67 triliun. Selain itu, hasil pemeriksaan pada laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)

dari 542 LKPD. Tahun 2017 BPK memberikan 411 opini WTP (76%), 113 opini WDP (21%), dan 18 opini TMP (3%). Berdasarkan tingkat pemerintahan, opini WTP dicapai oleh 33 dari 34 pemerintah provinsi (97%), 298 dari 415 pemerintah kabupaten (72%), dan 80 dari 93 pemerintah kota (86%).

Selain itu BPK juga menemukan beberapa masalah terkait laporan keuangan, yaitu: (1) pencatatan tidak/belum dilakukan secara akurat, (2) proses penyusunan laporan tidak sesuai dengan ketentuan, (3) terlambat menyampaikan laporan keuangan, (4) sistem informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai, dan (5) sistem informasi akuntansi dan pelaporan belum didukung SDM yang memadai (Andriyanto, 2017)

Perkembangan Opini BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Tahun 2013 s.d Tahun 2017 dapat dilihat tabel berikut:

Tabel 1.1
Opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Tahun 2013-2017

Tahun LK	Opini								Jumlah LKPD
	WTP	%	WDP	%	TMP	%	TW	%	
2013	157	30%	309	59%	48	9%	10	2%	524
2014	253	47%	248	46%	33	6%	5	1%	539
2015	313	58%	196	36%	27	5%	6	1%	542
2016	378	70%	141	26%	23	4%	0	0%	542
2017	411	76%	113	21%	18	3%	0	0%	542

Sumber: www.bpk.go.id - IHPS 1 Tahun 2018

Adapun daftar opini laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten Kudus tahun 2013-2017 sebagai berikut:

Tabel 1.2
Opini LKPD kabupaten Kudus Tahun 2013-2017

Entitas Pemerintah Daerah	Opini				
	2013	2014	2015	2016	2017
Kabupaten Kudus	WTP DPP	WTP DPP	WTP	WTP	WTP

Sumber: www.bpk.go.id – IHPS I Tahun 2018

Kabupaten Kudus termasuk dalam kabupaten/kota yang mengalami peningkatan opini dari laporan keuangan pemerintah daerahnya. Hal ini sesuai dengan opini BPK atas LKPD kabupaten Kudus yang menunjukkan bahwa dari Tahun 2013 hingga 2017 kabupaten Kudus mengalami peningkatan opini. Berdasarkan IHPS Semester I Tahun 2018, kabupaten Kudus pada tahun 2013 dan 2014 memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelasan (WTP DPP), namun pada tahun 2015 s.d 2017 mengalami peningkatan kualitas laporan keuangan menjadi Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Kualitas laporan keuangan tidak terlepas dari diterapkannya Sistem Pengendalian Internal Pemerintah. Dalam pelaksanaan kegiatannya pemerintah daerah harus membangun dan memiliki sistem pengendalian internal yang baik, melakukan penilaian risiko yang mungkin dihadapi, melakukan aktifitas pengendalian fisik maupun terhadap dokumen penting lainnya, menjaga kelancaran arus informasi dan komunikasi serta melakukan pengawasan terhadap seluruh proses akuntansi dan keuangan yang terjadi di dalam entitas akuntansi

pada laporan keuangan. Sering terjadinya berbagai kasus korupsi, penyelewengan keuangan negara, pemborosan anggaran, dan kualitas laporan keuangan pemerintah yang buruk salah satunya adalah lemahnya sistem pengendalian internal (Mahmudi, 2011:251). Dalam PP No.60 tahun 2008, pengendalian intern didefinisikan sebagai proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan asset negara dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Menurut Jogiyanto (2007), dengan adanya pengendalian intern, diharapkan akan semakin tinggi kualitas informasi yang dihasilkan yang selanjutnya akan mempengaruhi secara positif produktivitas organisasional.

Faktor lain yang berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan adalah komitmen organisasi. Komitmen organisasi merupakan tingkat sejauh mana seorang pegawai memihak kepada suatu organisasi tertentu dan tujuan-tujuannya, serta berniat untuk mempertahankan keanggotaannya dalam organisasi (Ikhsan & Ishak, 2005). Seseorang yang memiliki komitmen yang kuat terhadap organisasi akan menunjukkan kesediaan untuk mempertahankan keanggotaannya dalam organisasi dan berusaha keras mencapai tujuan organisasi. Komitmen organisasi dilakukan atas dasar kepercayaan pegawai atas nilai-nilai organisasi, kerelaan pegawai membantu mewujudkan tujuan organisasi dan loyalitas untuk tetap menjadi anggota organisasi. Komitmen organisasi akan menimbulkan *sense of belonging* pegawai terhadap organisasi, sehingga memunculkan tanggung jawab

dan kesadaran dalam menjalankan organisasi dan termotivasi untuk mencapai tujuan organisasi.

Untuk memenuhi aspirasi masyarakat dan pemenuhan tujuan sebagai prasyarat bagi setiap pemerintahan, maka pemerintah bersatu bertekad untuk mewujudkan pemerintahan yang baik/amanah (*good governance*), hal tersebut dapat terwujud apabila organisasi pemerintahan transparan dan akuntabel dalam pelaporan keuangannya.

Dalam menyajikan laporan keuangan seharusnya menyediakan informasi yang berguna bagi pihak internal maupun eksternal perusahaan. Dengan adanya fasilitas jaringan sistem informasi akuntansi yang dirancang khusus untuk proses pencatatan laporan keuangan mulai dari pencatatan jurnal sampai laporan keuangan semua telah tersistem dengan sistem komputer sehingga akan mengurangi tingkat kesalahan dalam perhitungan dan menghemat waktu dalam proses penyusunannya.

Kualitas sumber daya manusia dapat mempengaruhi kualitas laporan keuangan karena dalam menghasilkan laporan keuangan yang memberikan informasi yang bernilai diperlukan sumber daya manusia (SDM) yang berkompeten di bidang akuntansi. SDM yang kompeten akan mampu memahami logika akuntansi dengan baik, namun sebaliknya kegagalan SDM dalam memahami dan menerapkan logika akuntansi dapat menyebabkan kekeliruan dalam menyusun laporan keuangan dan ketidaksesuaian laporan keuangan dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (Warisno, 2008).

Selain kualitas sumber daya manusia, sistem pengendalian internal, komitmen organisasi, *good governance*, pemanfaatan SIA, juga diperlukan agar semua kegiatan dalam penyusunan laporan keuangan dapat berjalan dengan baik dan laporan keuangan yang dihasilkan sesuai dengan penerapan standar akuntansi pemerintah (SAP)

Hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Liziana Widari dan Sutrisno (2017) menunjukkan pengaruh sistem pengendalian internal pemerintah dan komitmen organisasi berpengaruh secara bersama-sama terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah, yang artinya penerapan sistem pengendalian internal dan komitmen organisasi yang tinggi dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah.

Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Widari dan Sutrisno (2017) adalah dengan adanya penambahan variabel independen yaitu *good governance*, pemanfaatan sistem informasi akuntansi, standar akuntansi pemerintahan, dan kualitas sumber daya manusia serta objek penelitian sebelumnya dilakukan di Kota Sukabumi sedangkan pada penelitian ini dilakukan di Kabupaten Kudus. Pertimbangan penambahan variabel didasarkan dari saran penelitian sebelumnya dan berdasarkan koefisien determinasi yang hanya diperoleh 35% bahwa kualitas laporan keuangan dipengaruhi oleh sistem pengendalian internal pemerintah dan komitmen organisasi sedangkan sisanya dipengaruhi oleh variabel lain.

Berdasarkan uraian latar belakang yang dikemukakan di atas, maka peneliti melakukan penelitian yang berjudul **“PENGARUH SISTEM**

PENGENDALIAN INTERNAL PEMERINTAH, KOMITMEN ORGANISASI, *GOOD GOVERNANCE*, PEMANFAATAN SISTEM INFORMASI AKUNTANSI, STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN, DAN KUALITAS SUMBER DAYA MANUSIA TERHADAP KUALITAS LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH (Studi Empiris pada OPD Kabupaten Kudus)”.

1.2 Ruang Lingkup

Ruang lingkup dalam penelitian ini dibatasi:

1. Obyek penelitian ini adalah Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten Kudus
2. Penelitian ini menggunakan variabel sistem pengendalian internal pemerintah (X_1), komitmen organisasi (X_2), *good governance* (X_3), pemanfaatan sistem informasi akuntansi (X_4), standar akuntansi pemerintahan (X_5), dan kualitas sumber daya manusia (X_6) sebagai variabel independen, serta kualitas laporan keuangan pemerintah (Y) sebagai variabel dependen.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang dikemukakan di atas, maka diperoleh rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah sistem pengendalian internal pemerintah berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah?
2. Apakah komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah?

3. Apakah *good governance* berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah?
4. Apakah pemanfaatan sistem informasi akuntansi berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah?
5. Apakah standar akuntansi pemerintahan berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah?
6. Apakah kualitas sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh sistem pengendalian internal pemerintah terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah.
2. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh komitmen organisasi terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah.
3. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh *good governance* terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah.
4. Untuk membuktikan secara empiris pemanfaatan sistem informasi akuntansi terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah.
5. Untuk membuktikan secara empiris standar akuntansi pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah
6. Untuk membuktikan secara empiris kualitas sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah.

1.5 Kegunaan Penelitian

Dari hasil penelitian yang diperoleh, diharapkan dapat memberi manfaat bagi berbagai pihak yaitu:

1. Kegunaan Teoritis

Kegunaan penelitian ini adalah untuk memperluas pengetahuan tentang ilmu akuntansi khususnya pengaruh sistem pengendalian internal pemerintah, komitmen organisasi, *good governance*, pemanfaatan sistem informasi akuntansi, standar akuntansi pemerintahan, dan kualitas sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah.

2. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis penelitian ini adalah sebagai pertimbangan pemerintah dalam penyusunan kebijakan serta sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya.

