

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Organisasi sektor publik adalah organisasi yang bertujuan menyediakan/memproduksi barang-barang publik. 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 ( Mardiasmo, 2002:2). Sejak era reformasi, organisasi sektor publik di Indonesia mengalami perkembangan yang sangat pesat. Perkembangan ini ditandai dengan menguatnya akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagai salah satu bentuk organisasi sektor publik, kondisi ini menyebabkan masyarakat menuntut agar organisasi sektor publik melakukan transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga sektor publik dalam menjalankan aktivitas pengelolaan keuangannya semakin banyak dipublikasikan. Laporan keuangan merupakan posisi keuangan yang berasal dari transaksi-transaksi yang dilakukan oleh organisasi sektor publik dan merupakan media bagi suatu entitas untuk mempertanggungjawabkan aktivitasnya kepada sektor publik untuk memberikan informasi dalam pengambilan keputusan dan evaluasi kinerja pemerintahan, maka dari itu informasi yang dapat dalam laporan keuangan harus memiliki nilai agar informasi tersebut dapat bermanfaat bagi penggunanya, sehingga menambahkan bahwa laporan keuangan tersebut berkualitas. Pemerintah yang baik (*good*

*governance*) merupakan suatu bentuk keberhasilan dalam menjalankan tugas untuk membangun daerah sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. Untuk pencapaian tujuan tersebut setiap pemerintah daerah harus dapat mengelola sumber daya yang ada di negara, salah satunya yang terpenting adalah keuangan. Keuangan negara atau daerah menuntut Undang-Undang RI No.17 Tahun 2003 adalah hak dan kewajiabn yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiabn tersebut (Juita, 2014).

Menurut PP No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) dijelaskan bahwa laporan yang disajikan itu berkualitas apabila memenuhi karakteristik kualitatif yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat di pahami. Regulasi tersebut mengharuskan laporan keuangan yang berkualitas merupakan tujuan dari organisasi sektor publik sebagai bentuk pertanggung jawaban atas wewenang yang telah diberikan. Selain segai pertanggungjawaban atas wewenang yang telah diberikan, laporan keuangan juga merupakan bentuk akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Bentuk laporan pertanggung jawaban atas pengelolaan keuangan daerah selama satu tahun anggaran adalah dalam bentuk laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD), yang terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) harus mengikuti standar akuntansi pemerintah sesuai Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010. Tjuan diberlakukannya hal tersebut adalah agar lebih accountable dan semakin meningkatkan kualitas laporan keuangan. Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah

Daerah (LKPD) merupakan tingkat baik buruknya laporan atas pengelolaan keuangan daerah selama satu periode. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang berkualitas dapat dilihat dari opini Badan Pengawas Keuangan (BPK) selaku badan yang memeriksa dan menilai LKPD, harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selaku auditor eksternal. Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dilakukan setiap satu periode oleh BPK untuk memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah, berdasarkan pada (1) kesesuaian dengan standar akuntansi, (2) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosure*), (3) kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan (4) efektivitas sistem pengendalian intern. Hasil pemeriksaan berupa opini dari Badan Pengawas Keuangan (BPK), yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Memberi Pendapat (TMP) dan Tidak Wajar (TW). Ketika Badan Pengawas Keuangan (BPK) memberikan opini wajar tanpa pengecualian terhadap laporan keuangan, artinya dapat dikatakan bahwa laporan keuangan suatu organisasi tersebut disajikan dan diungkapkan secara wajar dan berkualitas (Dalam jurnal Setyowati dan Isthika, 2016).

Sejak diberlakukannya otonomi daerah setiap pemerintah daerah, baik pemerintah Kabupaten/Kota maupun Provinsi diwajibkan menerbitkan laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban telah berakhirnya tahun anggaran dan wajib di audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Namun masih banyak temuan audit dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tentang laporan keuangan pemerintah yang belum menyajikan data-data yang sesuai dengan peraturan dan

masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang berhasil ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam pelaksanaan audit laporan keuangan pemerintah membuat tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik meningkat (Panamon, 2012).

Bedasarkan data yang diperoleh dari BPK yang menunjukkan opini audit laporan keuangan pemerintah daerah di Kabupaten se-Karisidenan Pati terlihat pada tabel 1.1.

**Tabel 1.1 Laporan Hasil Pemeriksaan Kabupaten Se-Karisidenan Pati**

Kabupaten	Laporan Hasil Pemeriksaan				
	2013	2014	2015	2016	2017
Pati	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
Rembang	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
Blora	WTP	WTP DPP	WTP	WTP	WTP
Jepara	WDP DPP	WTP DPP	WTP	WTP	WTP
Kudus	WDP DPP	WTP DPP	WTP	WTP	WTP
Grobogan	WTP	WDP	WTP	WTP	WTP

Sumber : [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id) – IHPS 1 Tahun 2018

Dari hasil pemeriksaan BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah Se-Karisidenan Pati yaitu: Pati, Rembang, Blora, Jepara, Kudus, Grobogan dari tahun 2013-2017 masih terdapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintahan daerah yaitu: sistem pengendalian inter, sistem akuntansi keuangan daerah, efektivitas penerapan SAP, kompetensi sumberdaya manusia, dan kompetensi aparatur daerah.

Berdasarkan jurnal Setyowati dan Isthika (2016), kualitas laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) berpengaruh pada akuntabilitas atau pertanggung jawaban atas laporan keuangan yang dibuat. Alat untuk memfasilitasi agar laporan keuangan tersebut semakin transparan dan akuntabel yaitu dengan SAP. Dengan menerapkan Standar akuntansi pemerintah informasi keuangan dapat dijadikan dasar pengambilan keputusan dipemerintah dan juga terwujudnya transparansi serta akuntabilitas, Standar akuntansi pemerintah mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan adalah penyajian laporan keuangan pemerintah indonesia. Kualitas Laporan keuangan adalah penyajian laporan keuangan yang memiliki kriteria antara lain: kesesuaian dengan Standar akuntansi pemerintah, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern. (Yuliani, 2010).

Beberapa faktor-faktor mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah antara lain: sistem pengendalian intern, sistem akuntansi keuangan daerah, efektivitas penerapan standar akuntansi pemerintah dan kompetensi sumber daya manusia. Sistem pengendalian intern merupakan salah satu yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah menurut PP Nomor 60 Tahun 28. Sistem pengendalian intern merupakan proses integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap perundang-undangan. Sistem pengendalian intern pemerintah yang selanjutnya disingkat SPIP, adalah sistem pengendalian

intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat maupun daerah, penelitian yang dilakukan ( Irzal dan Suparno, 2017) berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan daerah. Penelitian yang dilakukan oleh (Nosellia dkk, 2017) mendapatkan hasil bahwa sistem pengendalian intern berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Hasil penelitian ini selaras dengan penelitian (Irzal, 2017) sistem pengendalian intern berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Hasil penelitian (Mokoginta dkk, 2017) mengungkapkan hasil yang bertolak belakang dan menyatakan bahwa sistem pengendalian intern berpengaruh negatif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Sistem akuntansi keuangan daerah merupakan yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Sistem akuntansi keuangan daerah merupakan sistem informasi yang menggabungkan proses pencatatan, pengklarifikasian, pengikhtisaran, pelaporan data yang berkaitan dengan keuangan dari entitas sehingga dapat menghasilkan informasi keuangan yang dapat digunakan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang berkepentingan Menurut Badan Akuntansi Keuangan Negara (BAKUN) Departemen Keuangan RI (2001 : 1). Penelitian yang dilakukan oleh (Novtania Mokoginta, Linda Lambey, Winston Panton, 2017) mendapatkan hasil bahwa sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Hasil penelitian ini selaras dengan penelitian (Erni, 2018) dan hasil penelitian dari (Defitri, 2018). Sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Hasil

penelitian (Emil, 2014) mengungkapkan hasil bertolak belakang dan menyatakan bahwa system akuntansi keuangan daerah berpengaruh negatif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Efektivitas penerapan Standar Akuntansi Pemerintah merupakan yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan daerah. (Robert dan Vijay, 1992:104) dalam (Nurlaila, 2014:31) dalam jurnal (Pravitasari Eka Ningtyas, 2015) menyatakan bahwa efektivitas ditentukan oleh hubungan antara output yang dihasilkan oleh suatu pusat tanggungjawab dengan tujuannya. Suatu system akan efektif jika output yang dihasilkan oleh suatu orang (kelompok) sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa penerapan Standar Akuntansi Pemerintah akan efektif jika tujuan yang dicapai oleh instansi pemerintah sesuai dengan yang diharapkan. Tujuan dari penerapan Standar Akunansi Pemerintah tersebut yaitu guna dalam peningkatan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah pusat (LKPP) dan laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD), dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan akuntansi pemerintah. Penelitian yang dilakukan oleh (Pravitasari Eka Ningtya, 2015) menyatakan hasil bahwa efektivitas penerapan SAP berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Hasil penelitian selaras penelitian (I Wayan Karsan dan I Gusti Ngurah A, 2017) dan hasil penelitian dari (Merita Endianto, Nyoman Trisna Herawati, Putu Sukma K, 2017). Efektivitas penerapan Standar akuntansi pemerintah berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Kompetensi sumber daya manusia (SDM) yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Kompetensi sumber daya manusia merupakan kemampuan manusia untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawab yang berkaitan kepadanya dengan bekal pendidikan, pelatihan, dan pengalaman yang cukup memadai. Sumber daya manusia yang kompeten tersebut akan mampu memahami logika akuntansi dengan baik dan menghasilkan suatu produk dibidang akuntansi, oleh karenanya diperlukan SDM yang kompeten dalam menyusun dan menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas. SDM merupakan faktor yang berpengaruh terhadap kesiapan dan efektivitas implementasi system akuntansi keuangan daerah di lindungi pemerintah. Kompetensi merupakan pengetahuan dan keahlian yang diperlukan untuk menyelesaikan tugas. Kompetensi sumber daya manusia yang memadai dari segi kuantitas dan kualitas akan meningkatkan dengan nilai informasi dalam pelaporan keuangan pemerintah daerah (Widodo, 2001) dalam (Kharis, 2010). Penelitian yang dilakukan oleh (Irzal dan Suparno, 2017) menyatakan bahwa kompetensi sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Hasil penelitian ini didukung (Erni, Gunawan, Hasmin, 2018), serta (Dedi Irawan, 2018) membuktikan bahwa kompetensi sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil dari penelitian-penelitian sebelumnya terdapat hasil yang tidak konsisten, sehingga perlu dilakukan penelitian kembali. Penelitian ini merupakan replica dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh (Mokoginta, 2017). Adapun terdapat beberapa perbedaan dengan peneliti sebelumnya adalah



dengan menambahkan tiga variabel independen yaitu efektivitas penerapan Standar akuntansi pemerintah, dan kompetensi sumber daya manusia

Berdasarkan uraian permasalahan yang dikemukakan diatas, maka peneliti melakukan penelitian yang berjudul **“PENGARUH SISTEM PENGENDALIAN INTERN, SISEM AKUNTANSI KEUANGAN DAERAH, EFEKTIVITAS PENERAPAN STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAH, DAN KOMPEENSI SUMBER DAYA MANUSIA TERHADAP KUALITAS LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH (STADIKASUS PADA OPDKABUPATEN SE-KARISIDENAN PATI)”**.

## **1.2 Ruang Lingkup**

Begitu luasnya pengaruh sistem pengendalian intern, sistem akuntansi keuangan daerah, efektivitas penerapan sistem akuntansi pemerintah (SAP), dan kompetensi sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan maka agar memudahkan pembahasan serta menghindari kesalahan melakukan pembahasan dalam penelitian, maka penulis membatasi ruang lingkup pokok pembahasan dalam permasalahan sebagai berikut:

1. Penelitian ini menggunakan variabel sistem pengendalian intern ( $X_1$ ), sistem akuntansi keuangan daerah ( $X_2$ ), efektivitas penerapan SAP ( $X_3$ ), dan kompetensi sumber daya manusia ( $X_4$ ) sebagai variabel independen, kualitas laporan keuangan daerah ( $Y$ ) sebagai variabel dependen.
2. Objek yang akan diteliti adalah pada Organisasi Perangkat Daerah Se-karisidenan Pati.

3. Penelitian ini hanya menerapkan metode survei dengan alat instrumen berupa kuesioner, sehingga kesimpulan yang diambil hanya berdasarkan pada data yang terkumpul melalui instrumen kuesioner tersebut.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan yang dikemukakan diatas, dapat diidentifikasi suatu rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah sistem pengendalian intern berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan daerah?
2. Apakah sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan daerah?
3. Apakah efektivitas penerapan SAP berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan daerah?
4. Apakah kompetensi sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan daerah?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh sistem pengendalian intern terhadap kualitas laporan keuangan daerah.
2. Untuk mengetahui pengaruh sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan daerah.

3. Untuk mengetahui pengaruh efektivitas penerapan SAP terhadap kualitas laporan keuangan daerah.
4. Untuk mengetahui pengaruh kompetensi sumber daya manusia (SDM) terhadap kualitas laporan keuangan daerah.

### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada :

1. Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi yang bermanfaat sebagai masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah kota se-karisidenan Pati untuk mengetahui pentingnya penerapan sistem pengendalian intern, sistem akuntansi keuangan daerah, efektivitas penerapan SAP dan kompetensi sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah se-karisidenan Pati.

2. Penelitian selanjutnya

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan ilmu pengetahuan dan wawasan mengenai sistem pengendalian intern, sistem akuntansi keuangan daerah, efektivitas penerapan SAP, kompetensi sumber daya manusia, dan kompetensi aparatur daerah sehingga dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi penelitian dimasa yang akan datang.