

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah daerah memiliki keharusan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, hal tersebut dapat dilihat dengan diberlakukannya otonomi daerah yang tertera pada Undang-Undang tentang pemerintahan daerah (pemda) yang dimulai dari terbentuknya Undang – undang Nomor 22 Tahun 1999 seiring berjalannya waktu berkembang dan mengalami perubahan menjadi Undang - undang Nomor 32 Tahun 2004.

Masyarakat menuntut adanya pembenahan dan peningkatan berupa penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance government*). Tuntutan tersebut memberi dorongan bagi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) untuk meningkatkan kinerjanya dengan menerapkan akuntabilitas publik untuk menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas. Berdasarkan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemda dan Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 31 tentang keuangan negara dijelaskan tentang bentuk pertanggung jawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD yang dilakukan oleh Gubernur/Bupati/Walikota yaitu berupa laporan keuangan yang sudah melewati pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam kurun waktu maksimal 6 (enam) bulan setelah berakhirnya

tahun anggaran, hal tersebut dilakukan dengan tujuan mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pada pengelolaan keuangan.

Laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) dapat diartikan sebagai media dari entitas pemerintah yang dibuat untuk memberi pertanggungjawaban atas kinerja keuangannya dan disajikan kepada publik. Gambaran baik dan buruknya suatu pemerintahan dapat dilihat dari LKPD, sehingga pemerintah daerah (pemda) berkewajiban untuk mewujudkan laporan keuangan yang berkualitas. Terwujudnya laporan keuangan yang berkualitas dapat dilihat dari pemenuhan karakteristik kualitatif laporan keuangan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintahan terdapat empat karakteristik kualitatif yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami. Jika LKPD sudah dapat memenuhi empat karakteristik kualitatif tersebut pada informasi yang terkandung didalamnya maka, pemda dianggap mampu memberikan peningkatan atas kualitas laporan keuangan.

Peningkatan kualitas laporan keuangan merupakan hal yang krusial, dikarenakan banyaknya informasi yang terkandung didalamnya dan digunakan sebagai pengambilan keputusan bagi pihak pemerintah. Keputusan tersebut diharapkan dapat memperbaiki arah pemerintahan selanjutnya. Indonesia masih memiliki beberapa masalah yang berkaitan dengan laporan keuangan yang masih buruk atau belum berkualitas. Penyebab terjadinya masalah tersebut dikarenakan masih banyaknya

kekurangan yang terjadi dari penerapan atas pedoman yang dijadikan acuan yaitu standar akuntansi pemerintahan, belum digunakannya sistem akuntansi keuangan daerah secara maksimal karena kurangnya pemahaman atas hal tersebut, kurangnya kekuatan dari sistem pengendalian intern pemerintah yang dapat dilihat dari banyaknya kasus pengendalian internal yang disebutkan pada hasil pemeriksaan keuangan dan terbatasnya sumber daya manusia yang berkompeten khususnya di bidang akuntansi. Permasalahan yang telah disebutkan sebelumnya dapat memberikan dampak negatif atau tidak baik dan memicu buruknya kualitas dari laporan keuangan pemerintah daerah.

Menurut Ihsanti (2014) salah satu bentuk produk yang merupakan hasil dari bidang akuntansi disebut dengan laporan keuangan. Pendapat lain juga disebutkan oleh Wati, dkk (2014) bahwa salah satu faktor penting agar tercetak laporan keuangan yang berkualitas ialah sumber daya manusia (SDM). Sehingga, berkualitasnya laporan keuangan membutuhkan SDM yang berkompeten. Kompetensi memiliki tiga hal pokok yang dapat dijadikan tolak ukur yaitu pengetahuan, keterampilan dan sikap yang dimiliki seseorang atau individu (Hutapea dan Thoha, 2008). Dengan demikian, definisi kompetensi SDM merupakan kemampuan dan kapasitas yang terbentuk dari sinkronisasi atas pengetahuan, keterampilan dan sikap yang dimiliki seseorang atau individu pada suatu organisasi atau suatu sistem guna menjalankan kewajiban atas tercapainya tujuan secara efektif dan efisien. Dalam

rangka mewujudkan laporan keuangan yang berkualitas, maka kompetensi SDM dapat diaplikasikan pada dua sistem diantaranya yaitu sistem pengendalian intern pemerintah dan sistem akuntansi keuangan daerah.

Sistem pengendalian intern memiliki efek yang cukup erat dalam hal memberikan informasi guna mewujudkan laporan keuangan yang berkualitas. Menurut Mahmudi (2016) lemahnya sistem pengendalian intern merupakan salah satu penyebab utama buruknya kualitas laporan keuangan pemerintah. Di instansi pemerintah, sistem ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah, dimana terdapat lima hal yang terkandung yaitu *control environment*, *risk assessment*, *control activities*, *information and communication* dan *internal control monitoring*.

Selain itu, sistem lainnya yaitu sistem akuntansi keuangan daerah juga memiliki peran krusial dalam menunjang kualitas dari laporan keuangan pemerintah daerah. Menurut Bastian (2006) dalam Ihsanti (2014) dengan adanya sistem akuntansi maka dapat memberikan pengetahuan atau wawasan seputar tata cara pengolahan informasi akuntansi yang dimulai dari data direkam berupa dokumen sampai dengan hasil berupa laporan. Sedangkan pengertian dari sistem akuntansi keuangan daerah merupakan sebuah proses yang dilakukan melalui empat hal yaitu identifikasi, pencatatan, pengukuran dan

pelaporan kejadian keuangan atau transaksi ekonomi dari entitas pemda dan dijadikan sebagai informasi yang digunakan untuk mengambil keputusan ekonomi sesuai kebutuhan berbagai pihak diluar entitas pemda dengan penyusunannya berdasar standar akuntansi pemerintahan (Mahsun, 2006).

Berkualitasnya suatu LKPD dapat dilihat melalui perolehan opini audit yang diterima pada pemerintah daerah tersebut. Opini audit merupakan hasil penilaian yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Menurut Mahmudi (2016) opini audit dibagi ke dalam lima tingkatan, berikut tingkatan dari terendah ke tertinggi yaitu Tidak Memberi Pendapat (TMP), Tidak Wajar (TW), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Wajar Tanpa Pengecualian dengan Paragraf Penjelas (WTP DPP) dan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Pada lima tingkatan tersebut, opini WTP merupakan penilaian tertinggi yang diberikan oleh BPK terhadap LKPD dan menandakan bahwa LKPD dianggap sudah berkualitas baik.

Berdasarkan hasil audit yang diberikan oleh BPK, tingkat pemerintahan daerah yang masih banyak ditemukan ketidak wajaran dalam menyajikan laporan keuangan adalah pada tingkat kabupaten. Pernyataan tersebut dapat dilihat berdasarkan persentase opini audit yang tertera pada Ikhtisar hasil pemeriksaan semester (IHPS) II tahun 2015 terhadap 34 LKPD tingkat provinsi tahun 2014, perolehan opini audit WTP sebesar 76%, opini audit WDP sebesar 21% dan opini audit

TW sebesar 3%. Selanjutnya pada 412 LKPD tingkat kabupaten tahun 2014, perolehan opini audit WTP sebesar 41%, opini audit WDP sebesar 50%, opini audit TW sebesar 1% dan opini audit TMP 8%. Kemudian pada 93 LKPD tingkat kota tahun 2014, perolehan opini audit WTP sebesar 60% dan opini audit WDP sebesar 40% (http://www.bpk.go.id/assets/files/ihps/2015/II/ihps_ii_2015_1488344101.pdf).

Suatu daerah seharusnya dapat meningkatkan kinerja di setiap periodenya. Namun, berdasarkan IHPS II tahun 2015 atas 412 LKPD tingkat kabupaten tahun 2013 dan 2014 masih ditemukan kegagalan dalam mempertahankan konsistensi opini audit sebanyak 19 kabupaten. Berdasarkan fakta tersebut maka LKPD masih memerlukan penanganan lebih lanjut tentang faktor yang dapat mempertahankan konsistensi opini audit khususnya pada tingkat kabupaten. Seperti halnya dengan mengambil salah satu kabupaten yang sudah bisa menjadi contoh dalam mempertahankan konsistensinya.

Pemerintah kabupaten Banjarnegara memiliki *history* perolehan opini audit WDP. Pembinaan guna meningkatkan kualitas laporan keuangan dilakukan sedemikian rupa, hingga pada akhirnya pada tahun anggaran 2013 kabupaten Banjarnegara berhasil memperoleh opini audit WTP DPP (Dengan Paragraf Penjelas) dan disusul lagi pada tahun anggaran 2014 berupa opini audit WTP. Berdasarkan hal

tersebut maka dapat dinilai bahwa kabupaten Banjarnegara sudah berhasil mencapai kualitas laporan keuangan yang baik dengan pencapaian opini audit WTP secara berturut-turut. Perolehan opini WTP secara berturut-turut ini, merupakan salah satu bentuk prestasi yang dilakukan oleh kabupaten Banjarnegara. Sehingga, berdasarkan prestasi yang diperoleh tersebut maka diharapkan Kabupaten Banjarnegara dapat mempertahankan konsistensinya.

Pemilihan empat faktor yang digunakan dalam penelitian ini dikarenakan banyaknya perbedaan maupun belum terlihat kejelasan arah pengaruh (positif atau negatif) hasil penelitian yang masih ditemukan untuk masing-masing faktor. SPI pada penelitian Sari (2013) dan Susilawati dan Riana (2015) berpengaruh terhadap kualitas LKPD, sedangkan pada penelitian lainnya yaitu Budiawan dan Budi (2014) dan Yensi, dkk (2014) yang menyatakan sebaliknya. Kompetensi SDM pada penelitian Rovieyantje (2012), Wati, dkk (2014), Ihsanti (2014), Yensi, dkk (2014), dan Andini dan Yusrawati (2015) berpengaruh terhadap kualitas LKPD, sedangkan pada penelitian lainnya yaitu Triyanto (2016) menyatakan sebaliknya. Penerapan SAP pada penelitian Adhi dan Suhardjo (2013) dan Wati, dkk (2014) hanya menyatakan terdapat pengaruh terhadap kualitas LKPD, tanpa memberikan arah pengaruh. Sistem akuntansi keuangan daerah pada penelitian Rovieyantje (2012), Wati, dkk

(2014), dan Andini dan Yusrawati (2015) berpengaruh terhadap kualitas LKPD, tanpa memberikan arah pengaruh.

Sesuai dengan latar belakang yang sudah dijelaskan sebelumnya, penulis tertarik untuk meneliti atas fenomena-fenomena yang terjadi. Keberhasilan suatu entitas pelaporan keuangan dalam menjaga konsistensinya berupa perolehan opini audit yang memuaskan tidak terlepas dari beberapa faktor-faktor penting. Faktor-faktor penting tersebut adalah penerapan SAP, kompetensi SDM, sistem akuntansi keuangan daerah dan sistem pengendalian intern pemerintah. Selain itu penulis sangat tertarik melakukan penelitian di kabupaten Banjarnegara khususnya pada OPD karena, pemerintah kabupaten Banjarnegara termasuk salah satu dari kabupaten yang memiliki prestasi dengan perolehan opini audit WTP secara berturut-turut.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Wati, dkk (2014) “Pengaruh Kompetensi SDM, Penerapan SAP, dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Daerah” Pada penelitian ini, peneliti menambah variabel independen Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang diambil dari penelitian sebelumnya yaitu Sari (2013) dan merubah sampel penelitian yaitu pada OPD kabupaten Banjarnegara.

Sehingga, penulis mengajukan judul penelitian **“Pengaruh Tingkat Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dan Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Banjarnegara)”**

B. Rumusan Masalah Penelitian

Sesuai dengan latar belakang yang sudah dijelaskan sebelumnya, maka rumusan masalahnya sebagai berikut:

1. Apakah Tingkat Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berpengaruh terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah pada Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Banjarnegara?
2. Apakah Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD) berpengaruh terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah pada Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Banjarnegara?
3. Apakah Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) berpengaruh terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah pada Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Banjarnegara?

4. Apakah Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) berpengaruh terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah pada Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Banjarnegara?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang yang sudah dijelaskan sebelumnya, maka penelitian ini dilakukan bertujuan untuk menguji dan membuktikan secara empiris:

1. Pengaruh Tingkat Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
2. Pengaruh Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD) terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
3. Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
4. Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat Penelitian tersebut ialah:

1. Bidang Teoritis
 - a. Bagi penulis, sebagai penambah wawasan pengetahuan dan pengembangan ilmu khususnya yang berhubungan dengan akuntansi sektor publik.
 - b. Bagi Akademis, sebagai penambah bukti empiris dan ilmu pengetahuan pada bidang akuntansi sektor publik .

- c. Bagi peneliti selanjutnya, diharapkan dengan adanya hasil penelitian ini maka untuk penelitian selanjutnya dapat menjadi referensi.
- d. Bagi pembaca, dapat menambah literatur bacaan dan menambah wawasan khususnya mengenai kualitas laporan keuangan.

2. Bidang Praktik

- a. Bagi Instansi Pemerintah Daerah, dapat mempertahankan dan meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dalam Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD), Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dan Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM).
- b. Sebagai masukan bagi Pemerintah Kabupaten Banjarnegara mengenai Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD), Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dan Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM).