

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Laporan keuangan merupakan catatan informasi mengenai keuangan entitas perusahaan pada suatu periode akuntansi yang digunakan untuk memberikan gambaran kinerja perusahaan. Tujuan dari laporan keuangan tersebut adalah menyediakan informasi yang menyangkut posisi keuangan, kinerja, dan perubahan posisi keuangan suatu perusahaan yang mempunyai manfaat bagi sejumlah besar pemakai dalam pengambilan keputusan.

Pentingnya laporan keuangan terutama digunakan untuk mengetahui nilai sumber daya ekonomi yang dimanfaatkan untuk melaksanakan kegiatan operasional pemerintahan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektifitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

Laporan keuangan yang menyajikan informasi sangat dibutuhkan sebagai pihak seperti instansi pemerintah sebagai aparat yang dipercaya oleh masyarakat dalam mengelola keuangan negara dan rakyat yang menjadi pemegang kekuasaan tertinggi dalam memberikan kepercayaan kepada pemerintah dalam mengelola keuangan dengan sebaik-baiknya guna mencapai *Good Government Governance*, dicerminkan dengan adanya akuntabilitas transparans pelaporan keuangan.

Dalam peraturan pemerintah Nomor 71 tahun 2010 yang menjelaskan bahwa laporan keuangan yang berkualitas dapat dilihat karakteristik kualitatif laporan keuangan tersebut. Karakteristik kualitatif laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normative yang harus diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga mampu memenuhi tujuannya, dimana karakteristik kualitatif laporan keuangan meliputi : keandalan, relevan, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami.

Pemerintah pusat dan daerah harus mempertanggungjawabkan setiap kegiatan mampu perencanaan yang berkaitan dengan anggaran keuangan melalui sistem transparansi dan akuntabilitas dengan menyajikan laporan keuangan. Hal ini dikarenakan pemerintah mempunyai kuasa serta pemegang penuh kendali sumber-sumber tersebut sangat berdampak luas terhadap kesejahteraan rakyat, ekonomi rakyat, dan terdapat pemisahan fungsi antara manajemen dan pemilik sumber-sumber tersebut.

Oleh karena itu laporan keuangan yang dihasilkan pemerintah pusat dan daerah harus disajikan dengan wajar tanpa adanya informasi menyesatkan. Apabila informasi keuangan tersebut mengandung unsur yang menyesatkan akan membuat pihak yang berkepentingan salah dalam memahami laporan keuangan tersebut, untuk itu dalam memudahkan pembaca memahami laporan keuangan pemerintah pusat dan daerah harus mengikuti standar akuntansi pemerintah yang sudah diterapkan. Sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah No.14 Tahun 2005 yang menjelaskan karakteristik kualitatif laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normative yang harus diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga mampu memenuhi tugasnya, dimana karakteristik kualitas laporan keuangan meliputi,

keterandalan, relevan, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami (Primayana dkk, 2014).

Fenomena pelaporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia merupakan suatu hal yang menarik untuk dikaji lebih lanjut. Ternyata di dalam laporan keuangan pemerintah masih banyak disajikan data-data yang tidak sesuai. Selain itu juga masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang berhasil ditemukan oleh badan pemeriksa keuangan dalam pelaksanaan audit laporan keuangan pemerintah.

Berdasarkan Laporan hasil Pemeriksaan atas laporan keuangan Pemerintah Kota Semarang, Kota Salatiga, Kota Tegal, Kabupaten Grobogan, Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Purbalingga, Kabupaten Tegal, dan Kabupaten Kendal untuk Tahun Anggaran 2015, hanya tiga Pemerintah Daerah yang mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian yaitu Pemerintah Kota Semarang, Kabupaten Kudus, dan Kabupaten Boyolali. Sedangkan delapan Pemerintah Daerah lainnya masih mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian.

Rendahnya kualitas laporan dapat disebabkan oleh belum diterapkannya sistem informasi akuntansi keuangan atau kurangnya pemahaman akuntansi dari penyusunan laporan keuangan itu sendiri atau kurangnya kompetensi sumber daya manusia yang dimiliki dan peran internal audit yang masih lemah. Untuk menindak lanjuti hasil pemeriksaan BPK RI tersebut, maka jajaran akademisi perlu mengkaji secara mendalam apada salah satu Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah, dalam hal ini Kota Semarang.

Setiap tahun Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) akan mendapat penilaian opini dari Badan Pengawas Keuangan (BPK). Terdapat empat opini yang akan diberikan BPK dalam pelaporan keuangan yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW), dan Tidak Memberi Pendapat (TMP). Laporan keuangan diperiksa untuk mengetahui apakah laporan keuangan sudah disajikan sesuai standar yang ditetapkan dan laporan keuangan yang diperiksa untuk membuktikan apakah laporan keuangan tersebut sudah memenuhi karakteristik laporan keuangan yang berkualitas.

Tahun 2015 Badan Pengawas Keuangan (BPK) memberikan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang ditandai dengan adanya temuan permasalahan yang terjadi di LKPP, permasalahan tersebut merupakan gabungan ketidaksesuaian standar akuntansi pemerintah, kelemahan sistem pengendalian intern, dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Pemerintah pusat dan daerah selalu berupaya untuk menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas dan opini yang baik. Ketika Badan Pengawas Keuangan (BPK) memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) terhadap LKPP maupun LKPD ini berarti laporan keuangan tersebut disajikan dan diungkapkan secara wajar dan berkualitas. Sehingga laporan keuangan yang berkualitas sangat perlu untuk diciptakan, baik dan buruknya laporan keuangan dipengaruhi oleh beberapa faktor.

Hal pertama yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan adalah Standar Akuntansi Keuangan (Nugraheni dan Subaweh, 2008). Standar Akuntansi

Pemerintah mempunyai peran sebagai pengatur penyajian laporan keuangan dalam peningkatan laporan keuangan. Penerapan SAP mewajibkan entitas pelapor, yang dalam hal ini adalah pemerintah daerah menyiapkan segala bentuk kegiatan yang dilakukan selama periode bersangkutan sebagai bentuk transparansi dan akuntabilitas sesuai dengan PP No. 24 Tahun 2005 tentang standar akuntansi pemerintah. Baik maupun buruknya sebuah laporan keuangan tidak akan terlepas dari penerapan SAP yang dijalankan dengan tertib.

Hasil penelitian terdahulu terkait dengan variabel penerapan standar akuntansi pemerintah terhadap kualitas laporan keuangan menunjukkan adanya perbedaan sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Kusumah (2012) dan Fikri (2015). Menurut Kusumah (2012) memberikan kesimpulan bahwa penerapan standar akuntansi pemerintah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan, sedangkan menurut penelitian Fikri (2015) memberikan kesimpulan bahwa penerapan standar akuntansi pemerintah tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan.

Hal kedua yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan adalah sistem pengendalian intern Sukmaningrum (2012). Tujuan penerapan sistem pengendalian intern adalah tercapainya laporan keuangan yang berkualitas. Penerapan sistem pengendalian intern yang meliputi antara lain menciptakan lingkungan pengendalian 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 didalam entitas akuntansi sehingga dengan berjalannya seluruh tahapan pengendalian internal tersebut maka akan tercipta laporan keuangan yang berkualitas (Arens 2014:340 dalam Santoso, 2016).

Isu tentang sistem pengendalian intern tersebut mendapat perhatian cukup besar belakangan ini. Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) selaku auditor eksternal senantiasa menguji “kekuatan” SPI ini disetiap pemeriksaan yang dilakukannya untuk menentukan luas lingkup (scope) pengujian yang dilaksanakannya. Beberapa lembaga pemantau (watch) juga mengkritisi lemahnya SPI yang diterapkan di pemerintahan, sehingga membuka peluang yang sangat besar bagi terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan anggaran (APBN/APBD).

Berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) atas 520 LKPD yang dilaporkan dalam IHPS II Tahun 2012 menemukan kasus 1.427 kasus kelemahan Sistem Pengendalian Intern (SPI) yang meliputi kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan kelemahan struktur pengendalian intern.

Hasil penelitian terdahulu terkait dengan variabel sistem pengendalian intern terhadap kualitas laporan keuangan menunjukkan adanya perbedaan sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Sukmaningrum (2012) dan Karmila dkk (2014). Menurut Sukmaningrum (2012) memberikan hasil kesimpulan bahwa sistem pengendalian intern berpengaruh signifikan terhadap laporan keuangan, sedangkan menurut penelitian Karmila dkk (2014) memberikan kesimpulan

bahwa sistem pengendalian intern tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Hal ketiga yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan daerah adalah kualitas sumber daya manusia. Menurut Yosefrinaldi (2013), kualitas sumber daya manusia adalah kemampuan sumber daya manusia untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawab yang diberikan kepadanya dengan bekal pendidikan, pelatihan, dan pengalaman yang cukup memadai. Sumber daya manusia merupakan pilar penyangga utama sekaligus penggerak roda organisasi dalam usaha mewujudkan visi misi serta tujuan dari organisasi tersebut yang cukup memadai.

Hasil penelitian terdahulu terkait dengan variabel kualitas sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan menunjukkan adanya perbedaan sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Mahaputra dan Putra (2014) dan Afrianti (2011). Menurut (Mahaputra dan Putra 2014) bahwa kapasitas sumber daya manusia berpengaruh signifikan pada kualitas informasi pelaporan keuangan.. Menurut Afrianti (2011) memberikan kesimpulan bahwa kompetensi sumber daya manusia tidak berpengaruh signifikan kualitas laporan keuangan.

Berdasarkan penelitian sebelumnya menunjukkan hasil yang berbeda sehingga penelitian ini untuk menguji kembali apakah penerapan standar akuntansi pemerintah, sistem pengendalian intern dan kualitas sumber daya manusia mempunyai pengaruh terhadap kualitas laporan keuangan Kota Semarang. Oleh karena itu penulis ingin melakukan pengembangan penelitian

yang mengacu pada penelitian sebelumnya yang dilakukan Andini dan Yusrawati (2015), adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah pada tahun dan tempat penelitian serta penambahan variabel Sistem Pengendalian Intern. Karena sistem pengendalian intern bertujuan untuk menjaga keamanan harta milik perusahaan, memeriksa ketelitian dan kebenaran data akuntansi, mendorong efisiensi, dan membantu mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen yang ditetapkan agar tingkat penerapan sistem pengendalian intern menjadi semakin baik, maka akan semakin meningkat kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

1.2 Rumusan Masalah

Laporan keuangan pemerintahan memiliki fungsi yaitu untuk memberikan informasi tentang bagaimana gambaran kondisi suatu pemerintahan dan sebagai salah satu cara bagi pemerintah daerah untuk mewujudkan akuntabilitas keuangannya. Tujuan dari setiap pemerintah adalah untuk dapat menghasilkan informasi laporan keuangan yang berkualitas dan kinerja pemerintah yang semakin baik.

Berdasarkan reseach gap yang dikemukakan diatas ditemukan masalah, “masih adanya pengaruh positif terhadap temuan hasil penelitian mengenai pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintahan dan sistem pengendalian intern terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah, disatu sisi penerapan standar akuntansi pemerintahan dan sistem pengendalian intern menjadi pendorong penting dalam menyusun laporan keuangan yang berkualitas untuk menciptakan sistem pengelolaan keuangan yang lebih transparan dan

akuntabilitas, tapi disisi lain ditemukan bahwa kualitas sumber daya manusia tidak berpengaruh terhadap laporan keuangan. Untuk menciptakan sistem pengelolaan keuangan yang lebih transparan dan akuntabilitas. Oleh karena itu, masalah penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut : “ Bagaimana cara mengatasi kesenjangan penelitian mengenai peran penerapan standar akuntansi pemerintahan, sistem pengendalian intern, dan kualitas sumber daya manusia dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah ?”

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan uraian diatas maka dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah penerapan standar akuntansi pemerintah berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah ?
2. Apakah sistem pengendalian intern berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah ?
3. Apakah kualitas sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah ?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, tujuan penelitian ini dijelaskan sebagai berikut :

1. Tujuan umum penelitian ini adalah membangun teoritikal untuk mengatasi kesenjangan pada hasil penelitian sebelumnya mengenai penerapan standar akuntansi pemerintahan, sistem pengendalian intern, dan kualitas sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

2. Tujuan khusus penelitian ini adalah melakukan pengujian empiris pada model teoritikal yang akan diajukan pada penelitian ini yakni meliputi :
 - a. Menguji pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintah terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
 - b. Menguji pengaruh sistem pengendalian intern terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
 - c. Menguji pengaruh kualitas sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

1.5 Manfaat Penelitian

Setiap penelitian diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak yang membacanya maupun yang secara langsung terkait didalamnya. Adapun kegunaan penelitian ini adalah :

1. Bagi Praktisi

Menjadi sumber informasi dan memberikan tambahan wacana penelitian secara empiris bagi akademisi dan pertimbangan untuk melakukan penelitian-penelitian selanjutnya dalam mengembangkan penerapan standar akuntansi pemerintah, sistem pengendalian intern, dan kualitas sumber daya manusia.

2. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat guna mengembangkan literature ilmu pengetahuan akuntansi pada umumnya mengenai penerapan standar akuntansi pemerintah, sistem pengendalian intern, dan kualitas sumber daya manusia.