

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang Masalah

Wujud nyata dari adanya reformasi di Indonesia pada sektor kebijakan ekonomi yaitu yaitu adanya otonomi daerah yang semula sentralisasi berubah menjadi desentralisasi. Undang – Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi landasan hukum pelaksanaan desentralisasi yang dikeluarkan oleh pemerintah yang membawa perubahan bagi hubungan antar pusat dan daerah.

Perubahan sistem tata pemerintahan menjadi desentralisasi dituangkan lebih lanjut dalam tiga paket perundangan, yaitu; UU No 1 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, UU No 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah dari pusat kepada daerah. Pelimpahan wewenang kepada Pemerintahan Daerah, semata- mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Pelimpahan wewenang tersebut menghasilkan otonomi. Otonomi itu sendiri adalah kebebasan masyarakat yang tinggal di daerahnya itu sendiri untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri.

Oleh karena itu, tujuan ekonomi yang hendak dicapai melalui desentralisasi yaitu Pemerintah Pusat melimpahkan kewenangan pengelolaan keuangan kepada Pemerintah Daerah. Dengan demikian, maka penganggaran dan realisasi keuangan daerah dapat terlaksana dengan optimal untuk meningkatkan kesejahteraan di setiap daerah. Sistem desentralisasi juga merupakan bentuk usaha pendemokrasian pemerintah daerah untuk melibatkan masyarakat agar turut bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di sisi lain, desentralisasi juga akan membantu pemerintah daerah untuk menyusun berbagai program dalam upaya perbaikan ekonomi sosial di tingkat daerah, yang mana semua itu untuk membantu mewujudkan kesejahteraan melalui penyediaan pelayanan publik yang lebih merata dan memperpendek jarak antara penyedia layanan publik dan masyarakat lokal (Kusnandar dan Siswantoro, 2012).

Dengan bergesernya sistem pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik dan adanya tuntutan masyarakat yang semakin banyak, mendorong para penyelenggara pemerintahan untuk bekerja lebih baik. Untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan nasional, diperlukan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel dan transparan. **Meningkatnya permintaan publik akan transparansi informasi keuangan daerah telah mendorong pemerintah pusat dan daerah untuk meningkatkan kualitas laporan keuangan daerah. Laporan keuangan pemerintah daerah sangat penting untuk digunakan**

sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial dan politik, maka laporan keuangan yang disajikan harus berkualitas baik.

Kualitas pelaporan keuangan berkaitan dengan akurasi pelaporan keuangan perusahaan yang mencerminkan kinerja operasi dan kegunaannya untuk memperkirakan arus kas masa depan (Robinson et al., 2009). Kualitas pelaporan keuangan adalah laporan keuangan yang sesuai dengan standar dan peraturan, atau laporan keuangan yang memenuhi kebutuhan pengguna (Kerry Hicks, 2014). Kualitas pelaporan keuangan juga dapat didefinisikan sebagai kesetiaan informasi yang disampaikan oleh proses pelaporan keuangan (Martines dan Ferrero, 2014).

Penilaian atas kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dilakukan oleh badan pemeriksa keuangan (BPK) dengan melaksanakan audit setiap tahunnya. Hasil penilaian BPK dinyatakan dalam 4 (empat) bentuk opini yaitu wajar tanpa pengecualian (WTP) termasuk wajar tanpa pengecualian dengan paragraf penjelas (WTP-DPP), wajar dengan pengecualian (WDP), tidak wajar (TW) dan tidak memberikan pendapat (TMP). Representasi kewajaran dituangkan dalam bentuk opini dengan mempertimbangkan kriteria kesesuaian laporan keuangan dengan

standar akuntansi pemerintahan (SAP), kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas pengendalian internal (BPK, 2014; Indriasih, 2014).

Motivasi penelitian ini dilakukan terdorong oleh fenomena yang menunjukkan bahwa LKPD yang mendapatkan opini WTP masih relatif sedikit. Masih sedikitnya LKPD yang memperoleh opini WTP di Indonesia menjadi suatu fenomena penting untuk dianalisis, mengingat pemerintah menargetkan LKPD yang memperoleh opini WTP tahun 2014 mencapai 60% seperti yang tertuang dalam indikator keberhasilan reformasi birokrasi (PermenPAN dan RB **No. 11 Tahun 2011**), namun sampai dengan audit tahun buku 2013 baru tercapai 30% (IHPS, 2014). Lemahnya kompetensi SDM dalam menerapkan SPIP serta SAP diduga sebagai faktor penyebab tidak tercapainya opini WTP seperti yang ditargetkan pemerintah pusat.

Tujuan umum laporan keuangan adalah laporan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan umum sebagian besar pengguna laporan termasuk badan legislatif sebagaimana didefinisikan dalam ketentuan undang-undang (Mahmudi; 2016: 275). Laporan keuangan harus disusun sesuai dengan standar yang sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 24/2005 yang diperbarui oleh Peraturan Pemerintah Tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintah. Laporan keuangan pemerintah daerah akan ditinjau setiap tahun oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan selanjutnya bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Melihat target laporan keuangan pemerintah dalam hal pengguna

laporan keuangan adalah sebagai berikut: pelaporan keuangan harus membantu pemerintah untuk menghitung keuangan negara dan memungkinkan pengguna laporan keuangan untuk menilai akuntabilitasnya, pelaporan keuangan harus dapat membantu pengguna menilai hasil operasi entitas pemerintah dalam suatu periode, pelaporan keuangan harus membantu pengguna dalam meningkatkan tingkat layanan yang dapat disediakan entitas pemerintah dan kemampuan untuk memenuhi kewajibannya (Muindro, 2008).

Danim (2012:23) mendefinisikan profesionalisme sebagai komitmen para anggota suatu profesi untuk meningkatkan kemampuan profesionalnya dan terus-menerus mengembangkan strategi-strategi yang digunakannya dalam melakukan pekerjaan sesuai dengan profesinya itu. Seseorang dengan profesi tertentu mungkin memiliki keterampilan atau kompetensi yang tinggi di bidang keahliannya, tetapi dia belum bisa dikatakan professional sebelum secara handal dan konsisten mampu mendemonstrasikannya melalui sikap peduli terhadap klien dan pekerjaannya.

Kompetensi sumber daya manusia adalah kemampuan sumber daya manusia untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya dengan bekal pendidikan, pelatihan, dan pengalaman yang cukup (Yosefrinaldi, 2013). Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) harus memiliki sumber daya manusia yang kompeten, didukung oleh latar belakang pendidikan akuntansi, sering mengikuti pendidikan dan pelatihan, serta memiliki pengalaman di bidang keuangan. Sumber daya manusia adalah pilar penyangga utama sekaligus penggerak roda organisasi dalam usaha mewujudkan visi dan misi tujuannya (Judisuseno, 2008). Suatu sistem yang sebaik apapun akan sia-sia begitu saja, apabila tidak ditunjang oleh kualitas

SDM yang memadai khususnya kualitas pribadi SDM yang terdiri dari potensi pendidikan, pengalaman, dan pelatihan (Indriasih, 2014) dan diukur dari pengetahuan, keterampilan dan perilaku (Wyatt dalam Ruki, 2003:106; Judisuseno, 2008 dan Irwan, 2011) SDM yang bersangkutan. Granof (2001), Boynton et al (2001), Bastian (2006), Roviyanti (2011) dan Zeyn (2011) juga menegaskan penerapan SAP melalui pengendalian internal yang efektif oleh aparatur yang memiliki kompetensi akan menciptakan laporan keuangan yang andal.

Standar akuntansi pemerintahan merupakan syarat mutlak yang harus menjadi pedoman agar kualitas laporan keuangan di Indonesia dapat ditingkatkan. Laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah harus memenuhi standar sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (GAS). Standar akuntansi pemerintahan yang diterapkan di Indonesia saat ini adalah GAS berbasis akrual (accrual basis). Akuntansi berbasis akrual adalah sistem akuntansi yang mengakui dan mencatat transaksi atau peristiwa keuangan pada saat terjadinya atau pada saat akuisisi. Standar berbasis akrual merupakan pergeseran dari standar sebelumnya yaitu kas menuju standar akrual. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 menyebutkan bahwa penerapan GAS berbasis akrual pada pemerintah daerah harus dilaksanakan mulai tahun anggaran 2015.

Laporan keuangan yang memenuhi syarat sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010 adalah laporan keuangan yang memiliki karakteristik yang relevan, andal, sebanding, dan dapat dipahami. Relevan berarti bahwa informasi yang terkandung di dalamnya dapat memengaruhi keputusan

pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini dan memprediksi masa depan, serta menegaskan atau mengoreksi hasil evaluasi mereka di masa lalu. Yang dapat dipercaya adalah bahwa informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta dengan jujur, dan dapat diverifikasi, dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya atau pelaporan laporan keuangan entitas lain. Dapat dipahami adalah dalam arti dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam istilah dan istilah yang disesuaikan dengan batas-batas pemahaman pengguna untuk mempelajari informasi dalam Peraturan Pemerintah 71, Tahun 2010.

Faktor lain yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan adalah Sistem Pengendalian Intern yang menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah berarti suatu proses yang tidak terpisahkan atas tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan jaminan yang wajar atas pencapaian tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, keamanan kekayaan negara, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. SPIP merupakan suatu sistem yang dirancang sedemikian rupa, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk menciptakan keandalan laporan keuangan, meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pemerintahan, pengamanan aset negara dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Pengendalian internal dibangun dari lima komponen diantaranya: (a) lingkungan pengendalian; (b) penilaian risiko; (c) aktivitas pengendalian; (d)

informasi dan komunikasi; serta (e) monitoring (PP Nomor 60 tahun 2008; Bodnar dan Hoopwod, 2010; Aren et al, 2012:298). Komponen pengendalian intern dirancang dan diimplementasikan oleh manajemen untuk memastikan bahwa tujuan pengendalian internal akan tercapai (Arens et al, 2012:320). Gubernur, Bupati dan Walikota selaku kepala daerah wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan (PP 60 tahun 2008) serta menyampaikan LKPD yang disusun dengan mengikuti SAP yang telah diterima secara umum (Kawedar, 2010) sehingga pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel dapat dicapai (Susilawati dan Riana, 2013; Indriasih, 2014).

Oleh karena itu, laporan Keuangan Pemerintah Daerah adalah gabungan dari laporan keuangan yang dihasilkan oleh beberapa unit kerja dari pemerintah daerah (SKPD) yang ada di daerah, dengan kata lain jika kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah tidak baik, itu adalah cerminan dari orang miskin kualitas laporan yang dihasilkan oleh unit kerja dari pemerintah daerah. Penelitian ini penting untuk mengidentifikasi penyebab rendahnya kualitas laporan keuangan yang disiapkan oleh beberapa unit kerja dari pemerintah daerah (SKPD) dan memberikan solusi untuk masalah tersebut sehingga dapat dijadikan pertimbangan oleh pemerintah daerah dalam menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan dan andal sebagai pertimbangan untuk mengambil keputusan setelah periode pelaporan.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Yosefrinaldi (2012) mengenai pengaruh kapasitas sumber daya manusia dan pemanfaatan teknologi informasi terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dengan menggunakan

variabel intervening yaitu sistem pengendalian intern pemerintah, mendapatkan hasil bahwa kapasitas sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi, dan sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Pengendalian internal merupakan proses yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai mengenai pencapaian tujuan pemerintah daerah yang tercermin dari keandalan laporan keuangan, efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program dan kegiatan serta dipatuhinya peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, Sudirianti, dkk (2012) yang meneliti mengenai pengaruh kompetensi sumber daya manusia pada penerapan sistem pengendalian intern pemerintah dan standar akuntansi pemerintah serta implikasinya pada kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Dalam penelitian tersebut, Sudirianti (2012) mengemukakan bahwa kompetensi sumber daya manusia, penerapan sistem pengendalian intern pemerintah, serta penerapan standar akuntansi pemerintah berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Iskandar dan Setiyawati (2015) yang berjudul "*The Effect of Internal Accountant's Competence on the Quality of Financial Reporting and the Impact on the Financial Accountability*", mendapatkan hasil bahwa kompetensi akuntan internal berpengaruh kualitas laporan keuangan pemerintah daerah, serta juga didapatkan hasil bahwa kualitas laporan keuangan berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas laporan keuangan. Sedangkan, Nurlis (2018) berpendapat bahwa Dalam teori keagenan (*agency theory*), menyatakan delegasi hubungan di mana aparatur pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menyajikan

laporan keuangan yang berkualitas. Karena kurangnya kejelasan dan pemahaman tentang standar akuntansi pemerintahan saat ini, hasil laporan keuangan kurang berkualitas.

Terakhir, penelitian yang dilakukan oleh Suliyantini dan Kusmuriyanto (2017) mengenai pengaruh kompetensi sumber daya manusia dan standar akuntansi pemerintahan basis akrual terhadap kualitas laporan keuangan dengan menggunakan sistem pengendalian intern sebagai variabel mediasi, memperoleh hasil bahwa standar akuntansi pemerintahan basis akrual dan sistem pengendalian intern berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan, sedangkan kompetensi sumber daya manusia berpengaruh tidak signifikan terhadap kualitas laporan keuangan. Kompetensi sumber daya manusia dan penerapan SAP berpengaruh positif signifikan terhadap penerapan sistem pengendalian intern sistem. Sehingga, sistem pengendalian intern dapat menjadi variabel mediasi untuk pengaruh tidak langsung kompetensi sumber daya manusia dan SAP terhadap kualitas laporan keuangan.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Nurlis (2018) yang berjudul *“The Effect of the Government Accounting Standards Implementation and Apparatus Competency on the Quality of the Local Government Financial Reporting (Case Study at Klaten District Government)”*. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa kompetensi aparatur berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan, penerapan standar akuntansi pemerintahan tidak berpengaruh terhadap kualitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Dalam penelitian ini, peneliti menambah

satu variabel penerapan sistem pengendalian internal sebagai variabel pemediasi serta variabel profesionalisme sebagai variabel independen.

Berdasarkan latar belakang diatas yang menunjukkan berbagai hasil penelitian yang berbeda dari penelitian terdahulu, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“PENGARUH PROFESIONALISME, IMPLEMENTASI STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN, KOMPETENSI SUMBER DAYA MANUSIA, DAN PENERAPAN SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL TERHADAP KUALITAS PELAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH”**.

A. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, masalah utama yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Pengaruh profesionalisme terhadap Kualitas Pelaporan Keuangan?
2. Bagaimana Pengaruh implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan terhadap Kualitas Pelaporan Keuangan?
3. Bagaimana Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Kualitas Pelaporan Keuangan?
4. Bagaimana Pengaruh Sistem Penerapan Sistem Pengendalian Internal terhadap Kualitas Pelaporan Keuangan?

B. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mencari bukti empiris mengenai pengaruh profesionalisme terhadap Kualitas Pelaporan Keuangan.
2. Untuk mencari bukti empiris mengenai pengaruh implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan terhadap Kualitas Pelaporan Keuangan.
3. Untuk mencari bukti empiris mengenai pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Kualitas Pelaporan Keuangan.
4. Untuk mencari bukti empiris mengenai pengaruh Sistem Penerapan Sistem Pengendalian Internal terhadap Kualitas Pelaporan Keuangan.

C. Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat penelitian yang diperoleh dari penelitian tersebut antara lain adalah :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian dapat memperluas wawasan dan ide yang bisa dijadikan sebagai literatur dan referensi acuan dalam penelitian lain maupun pada perusahaan. Hasil bisa digunakan sebagai pemahaman lebih mendalam tentang Pengaruh Efektivitas Fungsi Audit Internal dan Implementasi Pemerintahan Berbasis Akrual Standar Akuntansi tentang Pelaporan Keuangan Kualitas.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan masukan dan pertimbangan untuk mengadakan evaluasi bagi Dinas SKPD dan Badan- dalam meningkatkan efektivitas, efisiensi dan mutu kinerja Pegawai.

D. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan dibagi menjadi lima bab dengan perincian sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan masalah, manfaat penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan mengenai *steadwardship theory*, teori penetapan tujuan, teori kontijensi, kualitas laporan keuangan, Standar Akuntansi Pemerintahan, profesionalisme, kompetensi SDM, sistem pengendalian internal, penelitian terdahulu, pengembangan hipotesis, serta kerangka pemikiran.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang desain penelitian, populasi dan sampel, data dan sumber data, definisi operasional variabel dan pengukurannya, teknik pengumpulan data, serta metode analisis data.

BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan tentang analisis data serta pembahasan terkait penelitian yang telah dilakukan.

BAB V PENUTUP

Bab terakhir ini menjelaskan tentang kesimpulan dari hasil penelitian yang telah diperoleh serta saran-saran.

