

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Dewasa ini, tuntutan akan akuntabilitas dari lembaga-lembaga publik mulai dari tingkat daerah sampai tingkat pusat semakin menguat. Menurut Mardiasmo (2009), akuntabilitas publik dalam konteks organisasi pemerintah merupakan pengungkapan dan pemberian informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan atas kinerja keuangan dan aktivitas pemerintah. Salah satu bentuk akuntabilitas publik dari pemerintah adalah pelaporan keuangan pemerintah yang berkualitas.

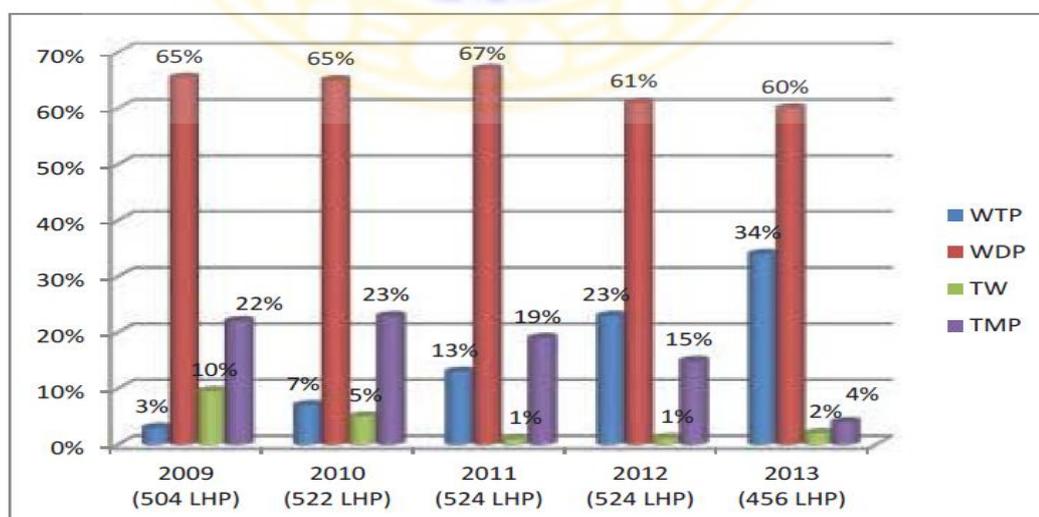
Pelaporan keuangan yang dihasilkan pemerintah sangat penting bagi beberapa pihak sebagai dasar bagi pihak-pihak tersebut dalam mengambil keputusan. Menurut PP No.71 Tahun 2010, para pengguna pelaporan keuangan pemerintah adalah (1) masyarakat, (2) wakil rakyat, lembaga pengawas, dan lembaga pemeriksa, (3) pihak yang memberi atau berperan dalam proses donasi, investasi, dan pinjaman, dan (4) pemerintah. Apabila pelaporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah berkualitas, maka para pengguna pelaporan keuangan pemerintah dapat mengambil keputusan yang tepat.

Berdasarkan PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, informasi akuntansi yang terdapat di dalam pelaporan keuangan pemerintah daerah harus memenuhi beberapa karakteristik kualitatif, yakni relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami. Apabila karakteristik

kualitatif tersebut terpenuhi, berarti pemerintah daerah telah mampu mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam rangka pengelolaan keuangan daerah. Karena apabila kriteria tersebut tidak terpenuhi, maka akan berakibat timbulnya kerugian daerah, potensi kerugian daerah, kekurangan penerimaan, kelemahan administratif, ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan.

Pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) selama lima tahun, dari tahun 2009-2013 dalam Gambar 1.1. menunjukkan bahwa dari tahun ke tahun masih sangat sedikit LKPD yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), antara lain 22% pada tahun 2009, 23% pada tahun 2010, 19% pada tahun 2011, 15% pada tahun 2012, dan 4% pada tahun 2013. Hasil ini menunjukkan bahwa LKPD yang memperoleh opini WTP semakin tahun semakin menurun. Temuan tersebut menggambarkan bahwa LKPD pemerintah sebagian besar tidak memenuhi kriteria atas nilai informasi yang berkualitas.

**Gambar 1.1. Grafik Perkembangan Opini LKPD tahun 2009-2013**



Sumber : [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id) - IHPS I Tahun 2014

**Keterangan :****WTP** : Wajar Tanpa Pengecualian**WDP** : Wajar Dengan Pengecualian**TW** : Tidak Wajar**TMP** : Tidak Memberikan Pendapat**LHP** : Laporan Hasil Pemeriksaan

Temuan BPK atas LKPD berdasarkan tingkat pemerintahan yang tersaji pada Tabel 1.1. juga menunjukkan bahwa kualitas pelaporan keuangan pemerintah masih belum berkualitas. Pada tingkat Pemerintah Provinsi, LKPD yang memperoleh opini WTP dari tahun ke tahun menunjukkan kenaikan yang berarti, dimana pada tahun 2009 hanya 3% yang mendapatkan opini WTP, sedangkan pada tahun 2013 terjadi kenaikan signifikan yaitu sebesar 49% menjadi 52%. Pada tingkat Pemerintah Kabupaten, LKPD yang memperoleh opini WTP juga mengalami kenaikan meskipun tidak terlalu signifikan, dimana pada tahun 2009 hanya 2% LKPD yang memperoleh opini WTP, dan pada tahun 2013 naik menjadi 30%. Pada tingkat Pemerintah Kota, LKPD yang memperoleh opini WTP juga mengalami kenaikan dari tahun 2009 sebesar 7% menjadi 41% pada tahun 2013. Meskipun dari ketiga tingkat pemerintahan terjadi kenaikan perolehan opini WTP, namun kenaikan masih belum signifikan.

**Tabel 1.1. Opini LKPD Tahun 2009-2013  
Berdasarkan Tingkat Pemerintahan**

Pemerintahan	Provinsi					Kabupaten					Kota				
	Tahun	WTP	WDP	TW	TMP	Total	WTP	WDP	TW	TMP	Total	WTP	WDP	TW	TMP
2009	1	24	3	5	33	7	240	37	95	379	7	66	8	11	92
	3%	73%	9%	15%	100%	2%	63%	10%	25%	100%	7%	72%	9%	12%	100%
2010	6	22	0	5	33	16	254	23	103	396	12	67	3	11	93
	18%	67%	0%	15%	100%	4%	64%	6%	26%	100%	13%	72%	3%	12%	100%
2011	10	19	0	4	33	36	268	6	89	399	21	62	2	7	92
	30%	58%	0%	12%	100%	9%	67%	2%	22%	100%	23%	67%	2%	8%	100%
2012	17	11	0	5	33	72	256	6	67	401	31	52	0	7	90
	52%	33%	0%	15%	100%	18%	64%	1%	17%	100%	34%	58%	0%	8%	100%
2013	15	12	0	2	29	102	214	9	14	339	36	50	0	2	88
	52%	41%	0%	7%	100%	30%	63%	3%	4%	100%	41%	57%	0%	2%	100%

Sumber : [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id) – IHPS I Tahun 2014

Keterangan :

WTP : Wajar Tanpa Pengecualian

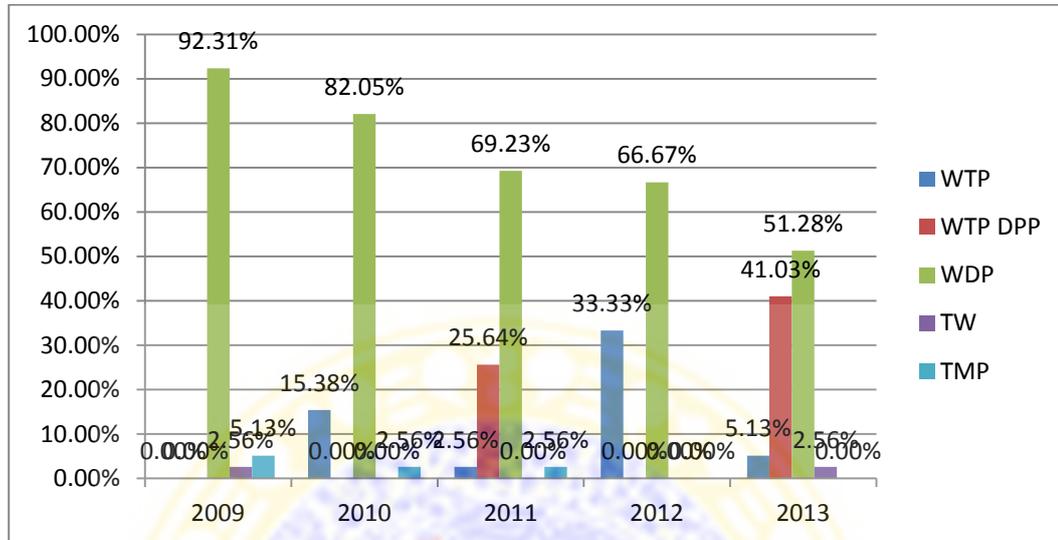
WDP : Wajar Dengan Pengecualian

TW : Tidak Wajar

TMP : Tidak Memberikan Pendapat

Temuan BPK atas LKPD Kabupaten dan/atau Kota pada Provinsi Jawa Timur sangat memprihatinkan, dimana perkembangan opini LKPD dari tahun 2009-2013 sangat sedikit sekali. Pada tahun 2013 hanya 5.13% LKPD yang memperoleh opini WTP. Untuk tahun 2009 sampai dengan tahun 2012 prosentansinya lebih kecil dari 5.13% sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 1.2.

**Gambar 1.2. Grafik Perkembangan Opini LKPD Provinsi Jawa Timur Tahun 2009-2013**



(Sumber : [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id) – IHPS I Tahun 2014)

Keterangan :

WTP : Wajar Tanpa Pengecualian

WTP DPP : Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelas

WDP : Wajar Dengan Pengecualian

TW : Tidak Wajar

TMP : Tidak Memberikan Pendapat

Hasil temuan BPK di atas menunjukkan pelaporan keuangan pemerintah sebagian besar tidak memenuhi kriteria atas nilai informasi yang berkualitas. Salah satu tolok ukur dalam menentukan apakah pelaporan keuangan sudah berkualitas atau belum adalah Standar Akuntansi. Standar berperan sebagai acuan dalam penyusunan pelaporan keuangan antar entitas menjadi seragam. Selain itu, standar memudahkan pihak manajemen dalam menyusun pelaporan keuangan, karena didalamnya terdapat pedoman mengenai ketentuan bagaimana cara menyusun pelaporan keuangan yang benar. Standar penyusunan pelaporan

keuangan pemerintah tertuang dalam PP No.71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Menurut Bastian (2007), Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan pelaporan keuangan pemerintah. Dengan demikian, SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas pelaporan keuangan pemerintah di Indonesia. Dengan adanya standar akuntansi maka pelaporan keuangan pemerintah yang dihasilkan akan berkualitas (Nkundabanyanga dkk., 2013). Ketidakpatuhan terhadap standar dapat menyebabkan kerugian yang tidak sedikit.

Berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap kepatuhan peraturan perundang-undangan pada tingkat Pemerintah Provinsi (29 provinsi), Pemerintah Kabupaten (339 kabupaten), dan Pemerintah Kota (88 kota), menunjukkan adanya kerugian daerah sebanyak 2.339 kasus senilai Rp 982.461,78 juta yang terjadi di 439 entitas, dan diantaranya berupa indikasi kerugian daerah sebanyak 720 kasus senilai Rp 409.442,78 juta (42 %) sebagaimana disajikan dalam tabel 1.2.

**Tabel 1.2.**  
**Kelompok Temuan Ketidapatuhan terhadap Ketentuan Peraturan Perundang-undangan pada Pemeriksaan LKPD Tahun 2013 Berdasarkan Tingkat Pemerintah Daerah (dalam jutaan rupiah)**

No.	Kelompok Temuan	Tingkat Pemerintahan						Total	
		Provinsi		Kabupaten		Kota		Jumlah Kasus	Nilai
		Jumlah Kasus	Nilai	Jumlah Kasus	Nilai	Jumlah Kasus	Nilai		
<i>Ketidapatuhan terhadap Ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang Mengakibatkan:</i>									
1	Kerugian Daerah	268	289.933,43	1.654	565.496,76	417	127.031,59	2.339	982.461,78
2	Potensi Kerugian Daerah	41	1.548.234,41	253	774.541,39	79	313.885,21	373	2.636.661,01
3	Kekurangan Penerimaan	88	131.751,33	678	201.794,57	179	59.642,89	945	393.188,79
4	Kelemahan Administrasi	174	-	1.565	-	376	-	2.115	-
5	Ketidakhematan	11	1.680,63	69	35.826,44	26	18.653,73	106	56.160,80
6	Ketidakefektifan	7	57.008,47	81	56.849,92	20	20.408,17	108	134.266,56
Jumlah		589	2.028.608,27	4.300	1.634.509,08	1.097	539.621,59	5.986	4.202.738,94

Sumber : [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id) – IHPS I Tahun 2014

Kriteria pelaporan keuangan yang berkualitas dalam PP No.71 Tahun 2010 antara lain relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami. Pelaporan keuangan yang relevan adalah pelaporan keuangan yang memuat informasi yang dapat mempengaruhi 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 (PP No.71 Tahun 2010). Pelaporan keuangan yang andal adalah pelaporan keuangan yang mengandung informasi yang bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur, serta bisa diverifikasi (PP No.71 Tahun 2010). Pelaporan keuangan yang dapat dibandingkan berarti

pelaporan keuangan tersebut dapat dibandingkan dengan pelaporan keuangan periode sebelumnya, atau pelaporan keuangan entitas pelaporan lain pada umumnya (PP No.71 Tahun 2010). Pelaporan keuangan harus dapat dipahami, artinya informasi yang terdapat dalam pelaporan keuangan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna. Untuk itu, pengguna diasumsikan memiliki pengetahuan yang memadai atas kegiatan dan lingkungan operasi entitas pelaporan, serta adanya kemauan pengguna untuk mempelajari informasi yang dimaksud (PP No.71 Tahun 2010).

Dalam melakukan fungsinya sebagai pemegang amanah, pemerintah bertanggung jawab untuk menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan semua kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (masyarakat) yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Hubungan tersebut menunjukkan adanya hubungan agensi (teori agensi) dalam pengelolaan pemerintah. Berdasarkan teori agensi, pengelolaan pemerintah harus diawasi untuk mendapatkan kepastian bahwa pengelolaan telah dilakukan dengan penuh kepatuhan terhadap semua peraturan dan ketentuan yang berlaku. Salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah adalah audit intern.

Audit intern adalah kegiatan yang independen dan objektif dalam bentuk pemberian keyakinan dan konsultasi, yang dirancang untuk memberi nilai tambah dan meningkatkan operasional sebuah organisasi (auditi) (SAIPI, 2014). Tujuan adanya audit intern menurut SAIPI (2014), antara lain :

1. Memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah (*assurance activities*).
2. Memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah (*anti corruption activities*).
3. Memberikan masukan yang dapat memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah (*consulting activities*).

Audit intern merupakan suatu alat yang digunakan pimpinan untuk meningkatkan efektivitas operasional organisasi yang memberikan analisis, rekomendasi, bimbingan serta informasi yang berhubungan dengan aktivitas yang diperiksanya melalui reviu informasi, ketaatan terhadap kebijakan, penggunaan aset, serta reviu program yang telah dilaksanakan. Keterlibatan yang besar dari audit intern dalam meninjau pelaporan keuangan dapat meningkatkan kualitas pelaporan keuangan (Gil dkk., 2012).

Dalam melakukan pekerjaan, setiap orang harus mempunyai komitmen dalam melakukan pekerjaan itu. Tanpa adanya komitmen, maka tujuan dari organisasi tersebut tidak akan tercapai. Namun, terkadang organisasi kurang memperhatikan komitmen yang dimiliki para pegawainya, sehingga berdampak pada menurunnya kinerja dan loyalitas dari para pegawainya. Komitmen pada setiap pegawai sangat penting, karena dengan suatu komitmen, seorang pegawai dapat menjadi lebih bertanggung jawab terhadap pekerjaannya dibandingkan

dengan pegawai yang tidak memiliki komitmen. Pegawai yang berkomitmen akan bekerja secara optimal, sehingga dapat mengerahkan segala perhatian, pikiran, tenaga dan waktunya untuk pekerjaannya, sehingga apa yang sudah dikerjakannya sesuai dengan apa yang diharapkan oleh perusahaan. Dengan adanya komitmen organisasi yang tinggi dapat meningkatkan kualitas pelaporan keuangan Pemerintah Daerah (Suwanda, 2015).

Menurut Porter dkk. (1974), komitmen organisasi memiliki arti tidak hanya sekedar loyalitas yang pasif, tetapi juga melibatkan hubungan yang aktif dan kemauan dari pegawai untuk bisa berkontribusi lebih pada organisasinya. Mowday dkk. (1979) menyatakan bahwa ketika pegawai mengidentifikasi tujuan tertentu organisasi dan dalam rangka mempertahankan keanggotaan dan memfasilitasi tujuan organisasi, menunjukkan komitmen pegawai terhadap organisasi.

Kualitas pelaporan keuangan juga dipengaruhi oleh sistem pengendalian intern (Al-Laith, 2012). Pengendalian intern merupakan rencana organisasi dan metode bisnis yang dipergunakan untuk menjaga aset, memberikan informasi yang akurat dan andal, mendorong dan memperbaiki efisiensi jalannya organisasi, serta mendorong kesesuaian dengan kebijakan yang telah ditetapkan (Bodnar dan Hopwood, 2004; Romney dan Steinbart, 2004). Pengendalian intern diterapkan dalam praktek organisasi sebagai sistem pengendalian intern (SPI), yaitu seperangkat kebijakan dan prosedur yang ditujukan untuk menyediakan jaminan yang wajar atas tercapainya tujuan organisasi.

COSO (1992) mengartikan SPI sebagai proses yang didesain dan dipengaruhi oleh dewan direksi, manajemen, dan semua orang dalam organisasi guna memberikan jaminan yang memadai bahwa kegiatan dilakukan dengan efektif dan efisien, pelaporan keuangan disajikan secara reliabel, dan sesuai dengan hukum dan aturan yang berlaku. Dengan demikian, efektivitas SPI meliputi bentuk fisik SPI dan perilaku orangnya guna meningkatkan kualitas perilaku etis, tata kelola perusahaan, dan pelaporan keuangan.

Pada dasarnya pengendalian intern dibangun untuk mencegah dan mendeteksi kecurangan yang dilakukan oleh manajemen. Semakin baik pengendalian intern suatu organisasi maka semakin kecil kemungkinan kecurangan yang terjadi. Hasil pemeriksaan keuangan Semester I Tahun 2014 BPK RI menunjukkan adanya 5.948 kasus kelemahan SPI, dengan rincian sebagai berikut :

**Tabel 1.3. Kelompok Temuan SPI atas Pemeriksaan Keuangan**

No.	Kelompok Temuan	Jumlah Kasus
1	Kelemahan Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan	2.136
2	Kelemahan Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja	2.498
3	Kelemahan Struktur Pengendalian Intern	1.314
	Jumlah	5.948

Sumber : [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id) – IHPS I Tahun 2014

## 1.2. Motivasi Penelitian

Berdasarkan fenomena-fenomena diatas, bisa ditarik kesimpulan bahwa pelaporan keuangan pemerintah sebagian besar tidak memenuhi kriteria atas nilai informasi yang berkualitas. Mengingat bahwa karakteristik kualitatif merupakan unsur penting dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) sebagai dasar pengambilan keputusan, maka peneliti tertarik untuk meneliti faktor apa saja yang mempengaruhi kualitas pelaporan keuangan pemerintah daerah.

Kedua, penelitian ini mencoba menggabungkan variabel independen standar akuntansi yang digunakan oleh Nkundabanyanga dkk. (2013), audit intern yang digunakan oleh Gil dkk. (2012), komitmen organisasi yang digunakan oleh Suwanda (2015), dan sistem pengendalian intern yang digunakan Al-Laith (2012).

## 1.3. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang diajukan berdasarkan latar belakang yang ada, antara lain :

1. Apakah terdapat pengaruh standar akuntansi terhadap sistem pengendalian intern?
2. Apakah terdapat pengaruh standar akuntansi terhadap kualitas pelaporan keuangan?
3. Apakah terdapat pengaruh audit intern terhadap sistem pengendalian intern?
4. Apakah terdapat pengaruh audit intern terhadap kualitas pelaporan keuangan?

5. Apakah terdapat pengaruh komitmen organisasi terhadap sistem pengendalian intern?
6. Apakah terdapat pengaruh komitmen organisasi terhadap kualitas pelaporan keuangan?
7. Apakah terdapat pengaruh sistem pengendalian intern terhadap kualitas pelaporan keuangan?

#### **1.4. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini mempunyai tujuan, antara lain :

1. Menguji pengaruh dari standar akuntansi terhadap sistem pengendalian intern.
2. Menguji pengaruh dari standar akuntansi terhadap kualitas pelaporan keuangan.
3. Menguji pengaruh dari audit intern terhadap sistem pengendalian intern.
4. Menguji pengaruh dari audit intern terhadap kualitas pelaporan keuangan.
5. Menguji pengaruh dari komitmen organisasi terhadap sistem pengendalian intern.
6. Menguji pengaruh dari komitmen organisasi terhadap kualitas pelaporan keuangan.
7. Menguji pengaruh dari sistem pengendalian intern terhadap kualitas pelaporan keuangan.

### 1.5. Kontribusi Penelitian

Kontribusi penelitian ini mencakup kontribusi teori, kontribusi praktis dan kontribusi kebijakan. Secara rinci sebagai berikut :

1. Kontribusi teori. Hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan sumbangan bukti penerapan teori agensi terhadap kualitas pelaporan keuangan daerah, hal ini dikarenakan faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelaporan keuangan daerah didasarkan pada analisis yang menggunakan kerangka pikir teori agensi.
2. Kontribusi empiris. Hasil penelitian diharapkan dapat mendorong para pegawai khususnya yang melakukan fungsi akuntansi/tata keuangan pada SKPD untuk patuh terhadap Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), membantu terwujudnya audit intern yang efektif, dan mempunyai komitmen yang tinggi terhadap tugas, pokok dan fungsi yang menjadi tanggung jawab dari para pegawai yang melakukan fungsi akuntansi/tata keuangan demi terciptanya sistem pengendalian intern yang efektif dan tersajikannya pelaporan keuangan yang berkualitas.
3. Kontribusi kebijakan. Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi masukan dalam proses merancang, menetapkan dan mengevaluasi semua kebijakan dan peraturan pemerintah terutama dalam bidang akuntansi bagi pihak pembuat kebijakan dalam hal ini kepala daerah.