

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi pertanggungjawabannya kepada pihak pemberi amanah (*Principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo, 2009). Melalui akuntabilitas tersebut dapat diketahui kinerja pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Akuntabilitas kinerja sendiri menurut Nurkhamid, sebagai wujud kewajiban pemerintah mempertanggungjawabkan semua keberhasilan dan kegagalan pencapaian berbagai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan oleh pemerintah secara periodik (Nurviasari dan Riharjo, 2016).

Hal yang sangat identik dengan pertanggungjawaban pemerintah adalah laporan keuangan. Bastian (2010:297), menjelaskan bahwa laporan keuangan sektor publik merupakan representasi posisi keuangan dari transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas sektor publik. Laporan keuangan dipertanggungjawabkan kepada pihak yang telah memberikan amanah kepada pemerintah dalam hal ini pihak tersebut adalah masyarakat. Seperti halnya yang dibahas dalam teori *agency*, dimana prinsip utamanya ialah adanya hubungan kerja pihak yang berwenang dengan pihak yang menerima wewenang (*agen*). Selanjutnya dapat dikaitkan bahwa pihak yang memberi wewenang adalah masyarakat sedangkan pihak yang menerima wewenang adalah pemerintah.

Implementasi tata kelola pemerintahan haruslah optimal agar mencapai tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Government Governance*), terutama dalam hal pengelolaan keuangan. Pengelolaan keuangan negara maupun daerah diatur dalam beberapa regulasi. Regulasi pengelolaan keuangan daerah sendiri diatur dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan diperjelas dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, serta disempurnakan dengan adanya Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 dan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006.

Selain peraturan tersebut, guna memperbaiki serta untuk menyelaraskan pengelolaan keuangan daerah maka pemerintah juga menetapkan PP Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah dan PP Nomor 24 Tahun 2005 yang telah diganti dengan PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Sedangkan dalam bentuk pertanggungjawaban, pemerintah di tahun 2000 juga mengeluarkan PP Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Selanjutnya dalam hal administrasi pemerintahan yaitu dengan adanya Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tanggal 15 Juni 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Selain untuk membuat kewenangan pembiayaan pemerintah pusat kepada daerah, sederet regulasi tersebut juga bertujuan untuk lebih meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam pengelolaan keuangan.

Namun dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan masih terdapat beberapa masalah yang terjadi. Seperti hal yang pernah disampaikan oleh Ketua BPK RI Harry Azhar dalam (kompas.com,04/05/2015):

"laporan keuangan kita masih bermasalah dalam hal tata kelola, belum sampai ke upaya penggunaannya untuk kesejahteraan rakyat. Padahal, jelas di Undang-Undang Dasar, selain tata kelola, keuangan negara juga harus untuk kemakmuran rakyat".

Selanjutnya, BPK menemukan sebanyak 10.154 temuan yang memuat 15.434 permasalahan. Rincian temuan itu meliputi 7.890 permasalahan atau 51,12 % masalah ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan senilai Rp 33,46 triliun dan 7.544 masalah atau 48,88% soal kelemahan sistem pengendalian intern (SPI) dari masalah ketidakpatuhan tersebut sebanyak 4.609 masalah berdampak pada pemulihan keuangan negara/daerah/ perusahaan (atau berdampak) finansial senilai Rp 21,62 triliun (finance.detik.com, 5/10/2015).

Hasil pemeriksaan terhadap seluruh LKPD tahun 2014 yaitu pada 539 LKPD, BPK memberikan opini WTP atas 252 (47%) LKPD, opini WDP atas 247 (46%) LKPD, opini TMP atas 35 (6%) LKPD, dan opini TW atas 5 (1%) LKPD (BPK RI, 2015). Semua laporan keuangan daerah di pemerintahan pulau madura hanya pemerintah daerah Kabupaten Pamekasan yang memperoleh opini WTP sedangkan Kabupaten Bangkalan, Sampang dan Sumenep memperoleh opini WDP. Namun jika dilihat dari perolehan opini terhadap LKPD ke empat pemerintahan tersebut dalam LKPD Tahun Anggaran 2011-2015, hanya Pemerintah Kabupaten Pamekasan yang meningkat dalam perolehan opini dari BPK, sedangkan Kabupaten Sampang dan Kabupaten Sumenep tetap konsisten memperoleh WDP atas LKPD tahun anggaran 2011-2015. Berbeda dari ketiga Kabupaten tersebut, hanya Kabupaten Bangkalan yang mengalami penurunan Opini atas LKPD dari WTP menjadi WDP.

Untuk itu perlu adanya perbaikan dalam bentuk pelaporan dan pertanggungjawaban pemerintah daerah atas keuangan daerah, khususnya untuk meningkatkan kualitas LKPD dalam upaya memperbaiki opini atas LKPD. Kualitas

tersebut meliputi relevan dan andalnya laporan keuangan, serta laporan keuangan tersebut harus dapat diperbandingkan dan dapat dipahami. Penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah sendiri merupakan wujud dari transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, dan dalam hal ini organisasi perangkat daerah mempunyai unsur terpenting dalam menciptakan kualitas LKPD. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota adalah unsur pembantu bupati/wali kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota (PP Nomor 18 Tahun 2016). Untuk itu perlu dikaji tentang hal-hal yang mempengaruhi dalam penentuan kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah.

Penelitian kualitas laporan keuangan daerah telah dibahas oleh beberapa peneliti terdahulu, salah satunya penelitian yang dilakukan oleh Indriasih dan Koeswayo (2014) yang menyimpulkan bahwa kompetensi aparatur pemerintah dan efektivitas pengendalian intern berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Begitu juga dengan penelitian yang dilakukan oleh Rifa'i (2014) yang menyebutkan bahwa adanya pengaruh etika, kompetensi, dan pengalaman dalam mengelola barang milik negara terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah pusat. Andini dan Yusrawati (2015) yang selaras dengan penelitian Roviyantje (2011), menyebutkan bahwa kompetensi Sumber Daya Manusia dan penerapan sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan daerah. Soimah (2014), menyebutkan kapasitas SDM, pemanfaatan teknologi informasi, sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan penelitian Hapsari (2016) menyimpulkan penerapan standar akuntansi

pemerintahan dan sistem pengendalian internal berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan.

Selanjutnya dengan adanya beberapa penelitian tersebut, maka peneliti tertarik meneliti terkait faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan dengan menggabungkan beberapa variabel pada penelitian sebelumnya, dengan mereplika penelitian dari Andini dan Yusrawati (2015). Untuk itu dalam penelitian ini terdapat 6 (Enam) variabel independen yakni kompetensi aparatur pemerintah, sistem pengendalian intern pemerintah, penerapan sistem akuntansi keuangan daerah, penerapan standar akuntansi pemerintahan, etika, dan pengalaman, sedangkan pada variabel dependen yakni kualitas laporan keuangan. Penggabungan variabel dalam penelitian ini sangat menarik untuk dilakukan karena penelitian sejenis pada umumnya hanya terbatas tiga sampai empat variabel independen, dan variabel independen yang digunakan pada umumnya hanya variabel kompetensi SDM, sistem pengendalian intern pemerintah serta pemanfaatan teknologi atau sistem akuntansi.

Masih kurangnya kualitas dari hasil opini BPK atas laporan keuangan daerah di tiga kabupaten yang ada di Madura, dan kurangnya transparansi laporan keuangan pemerintah kabupaten yang ada di Pulau Madura seperti susah nya pencarian data laporan keuangan atas pengelolaan keuangan daerah yang seharusnya mudah diakses oleh masyarakat selaku stakeholder dari keuangan daerah menjadikan Madura sebagai tempat penelitian yang menarik untuk mengetahui hal-hal apa saja yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah. Berdasarkan latar belakang di atas, judul yang diambil oleh peneliti adalah "Pengaruh Kompetensi Aparatur Pemerintah, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah,

Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah, Etika dan Pengalaman Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Organisasi Perangkat Daerah (Studi Empiris Pada Organisasi Perangkat Daerah Se-Madura)".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka masalah yang hendak dibahas dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Apakah kompetensi aparatur pemerintah berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah?
2. Apakah sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah?
3. Apakah penerapan sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah?
4. Apakah penerapan standar akuntansi pemerintahan berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah?
5. Apakah etika berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah?
6. Apakah pengalaman berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah?
7. Apakah kompetensi aparatur pemerintah, sistem pengendalian intern pemerintah, penerapan sistem akuntansi keuangan daerah, penerapan standar akuntansi pemerintahan, etika, dan pengalaman secara simultan berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan dalam penelitian ini untuk :

1. Menganalisis pengaruh positif kompetensi aparatur pemerintah terhadap kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah
2. Menganalisis pengaruh positif sistem pengendalian intern pemerintah terhadap kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah
3. Menganalisis pengaruh positif penerapan sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah
4. Menganalisis pengaruh positif penerapan standar akuntansi pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah
5. Menganalisis pengaruh positif etika terhadap kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah
6. Menganalisis pengaruh positif pengalaman terhadap kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah
7. Menganalisis pengaruh secara simultan kompetensi aparatur pemerintah, sistem pengendalian intern pemerintah, penerapan sistem akuntansi keuangan daerah, penerapan standar akuntansi pemerintahan, etika, dan pengalaman terhadap kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan dijadikan referensi serta memberikan gambaran khususnya bagi penelitian selanjutnya. Selain itu, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori keagenan (*Agency Theory*) di Indonesia khususnya dalam keterkaitan teori dengan akuntansi sektor publik.