

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Proses penyusunan laporan keuangan merupakan proses terpenting dari suatu organisasi untuk mengetahui bagaimana kinerja atau eksistensi suatu organisasi dalam satu periode. Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) No.1 menjelaskan definisi laporan keuangan sebagai laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. (PP No. 71, 2010). Menurut (Mahsun, dkk, 2011:115) Laporan keuangan merupakan hasil dari proses akuntansi yang berisi informasi keuangan yang digunakan oleh pihak-pihak yang berkepentingan baik internal maupun eksternal. Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan akan bermanfaat apabila informasi tersebut dapat mendukung pengambilan keputusan dan dapat dipahami oleh para pemakai.

Sebagai salah satu informasi yang paling berguna dalam rangka pengambilan keputusan maka laporan keuangan haruslah berkualitas. Menurut (Harahap, 2008 : 126) Karakteristik kualitatif (kualitas) merupakan suatu ciri khas yang membuat informasi dalam laporan keuangan berguna bagi pemakainya. Maka dari itu, pemerintah daerah harus mampu menyajikan laporan keuangan yang mengandung informasi keuangan yang berkualitas, karena laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah akan digunakan oleh beberapa pihak yang berkepentingan sebagai dasar untuk pengambilan keputusan. Oleh karena itu, informasi yang terdapat

di dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) harus bermanfaat dan sesuai dengan kebutuhan para pemakai (Nurillah, 2014). Laporan keuangan pemerintah yang dihasilkan harus memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 (Nurillah, 2014).

Karakteristik kualitatif yang disyaratkan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yakni (1) Relevan, laporan keuangan dikatakan relevan apabila informasi yang termuat didalamnya dapat mempengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini, memprediksi masa depan, dan menegaskan atau mengoreksi hasil evaluasi mereka. Selain itu informasi dapat dikatakan relevan jika disajikan tepat waktu dan lengkap. (2) Andal, informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur, serta dapat diverifikasi. (3) Dapat dibandingkan, informasi yang termuat dalam laporan keuangan akan lebih berguna jika dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya atau laporan keuangan entitas pelaporan lain pada umumnya. (4) Dapat dipahami, informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna.

Pemerintah berkewajiban untuk melaksanakan pengelolaan keuangan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif dan transparan (Hariyanto, 2012). Dalam hal ini, pemerintah daerah berperan aktif untuk menyajikan laporan keuangan yang berkualitas yaitu informasi yang terkandung di dalamnya harus sesuai dengan kriteria nilai informasi yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan tersebut. Namun, pada kenyataannya permasalahan di dalam laporan keuangan pemerintahan sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah terhadap masyarakat masih sering terdapat permasalahan dan keraguan akan kebenarannya. Terlihat dari fakta yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa hasil

dari pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas 533 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Tahun 2015 yang diperiksa pada semester I tahun 2016 untuk seluruh daerah di Indonesia menemukan dan mencatat permasalahan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan meliputi 6.016 permasalahan ketidakpatuhan yang berdampak finansial terdiri dari permasalahan yang mengakibatkan kerugian daerah sebesar Rp1,17 triliun, potensi kerugian daerah sebesar Rp538,88 miliar, dan kekurangan penerimaan sebesar Rp809,01 miliar. Selain itu terdapat permasalahan ketidakpatuhan yang tidak berdampak finansial berupa penyimpangan administrasi. Dapat dilihat pada tabel 1.1 berikut ini.

Tabel 1.1 Kelompok Temuan Ketidakpatuhan atas Pemeriksaan LKPD Tahun 2015

No.	Kelompok Temuan	Jumlah Permasalahan	%	Nilai (Rp Juta)	%
	Ketidakpatuhan terhadap Ketentuan Perundang-undangan yang Mengakibatkan:				
1	Kerugian Daerah	2.407	40,01	1.174.893,36	46,57
2	Potensi Kerugian Daerah	339	5,63	538.889,23	21,36
3	Kekurangan Penerimaan	901	14,98	809.013,51	32,07
4	Administrasi	2.369	39,38	-	-
Total	Ketidakpatuhan terhadap Ketentuan Perundang-undangan	6.016	100	2.522.796,10	100

Sumber: www.bpk.go.id (IHPS I Tahun 2016)

Permasalahan tersebut kerap terjadi karena masih terdapatnya kelemahan sistem pengendalian internal pada pemerintah daerah sehingga menyebabkan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berdampak finansial. Sistem Pengendalian Intern (SPI) adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan

yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan asset negara dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan (PP No. 60 : 2008). Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) terdiri dari beberapa unsur, diantaranya (PP No. 60: 2008): (1) Lingkungan pengendalian, (2) penilaian risiko, (3) kegiatan pengendalian, (4) informasi dan komunikasi, (5) pemantauan pengendalian intern. Seluruh proses kegiatan audit, reuiu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah dilaksanakan secara efektif dan efisien dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik disebut dengan pengawasan intern (PP No. 60 Tahun 2008).

Pengawasan dalam sistem pengendalian internal diarahkan antara lain untuk mendapatkan keyakinan yang wajar terhadap efektivitas dan efisiensi organisasi, keandalan pelaporan keuangan, dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan (Soimah, 2014). Oleh sebab itu, jika penerapan SPI berjalan dengan baik maka laporan keuangan yang dihasilkan akan mempunyai nilai informasi yang baik, begitu juga sebaliknya jika penerapan SPI tidak berjalan dengan baik maka akan memungkinkan laporan keuangan yang dihasilkan tidak mempunyai nilai informasi yang baik (Tuasikal, 2009).

Hasil pemeriksaan BPK atas LKPD tahun 2015 menunjukkan terdapat 6.150 kasus kelemahan SPI yang terdiri dari tiga kelompok, yaitu permasalahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan kelemahan struktur pengendalian intern. BPK menemukan beberapa kasus kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan tersebut, terdiri atas: (1) Pencatatan belum dilakukan atau tidak akurat, (2) Proses penyusunan laporan tidak sesuai ketentuan, (3) Entitas terlambat menyampaikan laporan, (4) Sistem informasi akuntansi dan laporan tidak memadai, (5) Sistem informasi akuntansi dan pelaporan belum didukung SDM yang memadai. Apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya ditemukan adanya peningkatan jumlah kasus kelemahan SPI secara keseluruhan. Dapat dilihat pada tabel 1.2 berikut ini.

Tabel 1.2 Kelompok Temuan Kelemahan SPI atas Pemeriksaan LKPD Tahun 2014 dan 2015

No.	Kelompok Temuan Kelemahan SPI	Jumlah Permasalahan Tahun 2014	Jumlah Permasalahan Tahun 2015
1.	Kelemahan Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan.	2.222	2.353
2.	Kelemahan Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja.	2.598	2.450
3.	Kelemahan Struktur Pengendalian Intern.	1.158	1.347
Jumlah		5.978	6.150

Sumber: www.bpk.go.id (IHPS I Tahun 2016 dan IHPS I Tahun 2015)

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) setiap tahunnya di audit dan mendapat penilaian berupa opini dari Badan Pengawas Keuangan (BPK). Terdapat

lima opini yang diberikan BPK, yaitu Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Opini Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelas (WTP DPP), Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Opini Tidak Wajar (TW), dan Tidak Memberi Pendapat (TMP). Ketika BPK memberikan Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), artinya dapat dikatakan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah tersebut telah disajikan dan diungkapkan secara wajar dan berkualitas karena telah sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang berlaku. Audit laporan keuangan merupakan suatu proses sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif mengenai pernyataan-pernyataan tentang kegiatan dan kejadian ekonomi, dengan tujuan untuk menetapkan tingkat kesesuaian antara pernyataan-pernyataan tersebut dengan kriteria yang telah ditetapkan, serta penyampaian hasil-hasilnya kepada pemakai yang berkepentingan (Mulyadi, 2010:9). Temuan-temuan yang dihasilkan dalam audit laporan keuangan cenderung sangat bermanfaat. Temuan tersebut dapat menghasilkan perbaikan struktur dan proses organisasi berdasarkan rekomendasi-rekomendasi yang diberikan oleh auditor, sehingga dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan. (Rosdiani, 2011).

Berdasarkan data BPK, Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Provinsi Sumatera Utara Tahun 2015 yang diperiksa pada semester I tahun 2016 menunjukkan hasil pemeriksaan atas 34 LKPD Provinsi Sumatera Utara hanya 6 LKPD yang memperoleh opini WTP atau sekitar 18%. Apabila dibandingkan dengan tahun 2014 opini WTP mengalami penurunan dari 29% menjadi 18%. Sementara

opini TMP mengalami peningkatan dari 9% menjadi 12%, bahkan pada tahun 2015 terdapat 6 atau sekitar 18% LKPD terlambat diserahkan kepada BPK. Ketepatan penyampaian LKPD Provinsi Sumatera Utara tahun 2015 menurun drastis dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Dapat dilihat pada tabel 1.3 berikut ini.

Tabel 1.3 Perkembangan Opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2011 – 2015

Tahun	Opini						Total
	WTP	WTP DPP	WDP	TW	TMP	*	
2011	2	1	22	0	9	0	34
	6%	3%	65%	0%	26%	0%	100%
2012	0	2	23	1	8	0	34
	0%	6%	68%	3%	24%	0%	100%
2013	1	2	23	0	8	0	34
	3%	6%	68%	0%	24%	0%	100%
2014	10	6	15	0	3	0	34
	29%	18%	44%	0%	9%	0%	100%
2015	6	0	18	0	4	6	34
	18%	0%	53%	0%	12%	18%	100%

* : Terlambat menyerahkan LKPD kepada BPK

Sumber: www.bpk.go.id (IHPS I Tahun 2016)

Untuk menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas diperlukan pula tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*). Sama halnya dengan SPI dan audit laporan keuangan, penerapan *good governance* juga sangat berperan penting dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan. Ketiganya memiliki fungsi dan tujuan yang dapat memberi dampak bagi hasil penyusunan laporan keuangan. *Good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik atau sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar efisien, penghindaran dari salah alokasi

dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrative, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Mardiasmo, 2009:18). Konsep *good governance* ini memiliki pengaruh dan peranan sangat penting dalam menghasilkan laporan keuangan pemerintah yang berkualitas. Meningkatnya pengetahuan masyarakat dan pengaruh globalisasi menyebabkan banyaknya tuntutan masyarakat terhadap pemerintah mengenai tata kelola pemerintah yang baik. Namun, banyaknya kasus penyimpangan yang terjadi di kalangan pemerintah, menyebabkan krisis kepercayaan publik. Seperti yang terlihat pada temuan-temuan BPK pada laporan keuangan pemerintah daerah tahun 2015 mengenai permasalahan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berdampak finansial. BPK menemukan beberapa kasus ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian daerah, terdiri atas: belanja perjalanan dinas fiktif, belanja atau pengadaan fiktif lainnya, rekanan pengadaan barang/jasa tidak menyelesaikan pekerjaan, kekurangan volume pekerjaan dan/atau barang, kelebihan pembayaran selain kekurangan volume, pemahalan harga (*mark up*), penggunaan uang/barang untuk kepentingan pribadi, biaya perjalanan dinas ganda dan/atau melebihi standar, pembayaran honorarium ganda dan/atau melebihi standar, spesifikasi barang/jasa yang diterima tidak sesuai dengan kontrak, belanja tidak sesuai atau melebihi ketentuan, pengembalian pinjaman/piutang atau dana bergulir macet, kelebihan penetapan dan pembayaran restitusi pajak atau penetapan kompensasi kerugian, penjualan/pertukaran/penghapusan asset daerah tidak sesuai ketentuan dan merugikan

daerah, dan lain-lain. (Sumber: www.bpk.go.id - IHPS I Tahun 2016). Dari masalah yang terjadi tersebut disebabkan karena pemerintah daerah yang belum optimal dalam menerapkan prinsip-prinsip *good governance* sehingga berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah karena keberhasilan penerapan *good governance* itu sendiri dilihat dari laporan keuangan yang dihasilkan.

Berdasarkan fenomena-fenomena tersebut, dapat disimpulkan bahwa laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah khususnya provinsi Sumatera Utara masih belum memenuhi kriteria nilai informasi yang disyaratkan. Mengingat bahwa karakteristik kualitatif merupakan unsur penting dalam penyajian laporan keuangan pemerintah daerah sebagai dasar pengambilan keputusan maka peneliti tertarik untuk meneliti faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini mengacu pada penelitian terdahulu yang berkaitan dengan kualitas laporan keuangan, yaitu: Mahaputra dan Putra (2014), Herawati (2014), Zeyn (2011), Setyowati dan Isthika (2014), Oktarina, dkk. (2016), Azlim, dkk (2012). Mengacu pada penelitian terdahulu, bahwa terdapat tingkat signifikansi yang berbeda dari masing-masing variabel atribut kualitas laporan keuangan, peneliti bermaksud mengkajinya melalui suatu penelitian dengan judul **Pengaruh Sistem Pengendalian Internal, Audit Laporan Keuangan, dan Penerapan *Good Governance* Terhadap Kualitas Laporan Keuangan.**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Kualitas laporan keuangan pemerintah daerah yang masih kurang baik.
2. Rendahnya tingkat kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan pada pemerintah daerah sehingga berdampak finansial.
3. Lemahnya sistem pengendalian internal pada pemerintah daerah.
4. Keterlambatan penyampaian laporan keuangan pemerintah daerah oleh perangkat kerja.
5. Penerapan *good governance* yang belum maksimal.

1.3 Pembatasan Masalah

Batasan masalah yang digunakan dalam penelitian ini dengan tujuan agar penelitian lebih terfokus pada topik yang dipilih adalah untuk mengetahui pengaruh sistem pengendalian internal, audit laporan keuangan, dan penerapan *good governance* terhadap kualitas laporan keuangan.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu, apakah sistem pengendalian internal, audit laporan keuangan, dan penerapan *good governance* berpengaruh secara simultan terhadap kualitas laporan keuangan?

1.5 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh sistem pengendalian internal, audit laporan keuangan, dan penerapan *good governance* secara simultan terhadap kualitas laporan keuangan.

1.6 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain:

1. Bagi peneliti dan peneliti selanjutnya

Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan akan menambah wawasan dalam melihat pengaruh variabel-variabel yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan. Dan bagi peneliti selanjutnya, diharapkan dapat menjadi bahan referensi untuk penelitian selanjutnya dan juga dapat dikembangkan secara luas lagi dengan menambah variabel-variabel lain selain variabel yang digunakan dalam penelitian ini.

2. Bagi Universitas Negeri Medan, sebagai tambahan literatur dibidang penelitian tentang pengaruh sistem pengendalian internal, audit laporan keuangan, dan penerapan *good governance* terhadap kualitas laporan keuangan.