

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dibutuhkan kehadiran Sumber Daya Manusia yang berkualitas. Kunci dalam melaksanakan pembangunan negara dan bangsa adalah memiliki Sumber Daya Manusia yang berkualitas. Disamping itu dengan adanya SDM berkualitas juga dapat mengelola keuangan daerah menjadi lebih baik lagi dan dapat mensukseskan pembangunan ekonomi kedepan.

Sama halnya dalam organisasi diharuskan untuk mengembangkan Sumber Daya Manusia yang ada didalamnya. Pendidikan dan pelatihan merupakan upaya untuk mengembangkan kemampuan intelektual dan kepribadian Sumber Daya Manusia serta membuat karyawan dapat melaksanakan pekerjaan mereka saat ini secara efektif dan mempersiapkan pekerjaan di masa mendatang. Ketepatan waktu dalam pembuatan laporan keuangan tergantung pada Sumber Daya Manusia yang ada didalamnya. Ketepatan waktu merupakan faktor penting dalam menyajikan informasi yang relevan. Jika SDM memiliki pengetahuan dibidangnya maka laporan keuangan akan terselesaikan dengan waktu yang tepat tetapi jika SDM kurang memiliki pemahaman dibidangnya laporan keuangannya juga akan terselesaikan dengan lambat. Sehingga pemahaman SDM didalam bidang masing-masing sangat mempengaruhi waktu penyajian laporan keuangan.

Untuk menilai kapasitas dan kualitas Sumber Daya Manusia dalam melaksanakan suatu fungsi, termasuk akuntansi, dapat dilihat dari *level of responsibility* dan kompetensi sumber daya tersebut. Tanggung jawab dapat

dilihat dari atau tertuang dalam deskripsi jabatan. Tanpa adanya deskripsi jabatan yang jelas, sumber daya tersebut tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Sedangkan kompetensi dapat dilihat dari latar belakang pendidikan, pelatihan-pelatihan yang pernah diikuti, dan dari keterampilan yang dinyatakan dalam pelaksanaan tugas (Zuliarti, 2012).

Pemerintah daerah adalah tempat diberikannya kepercayaan oleh rakyat untuk mengelola dan menyelenggarakan pemerintahan daerah. Sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah daerah kepada rakyat dibuatkannya laporan keuangan setiap akhir tahun anggaran. Laporan keuangan pemerintah daerah harus memenuhi kebutuhan pengguna yang menginginkan transparansi atas pengelolaan keuangan publik untuk berbagai kepentingan pengguna salah satunya penggunaan informasi laporan keuangan sebagai dasar pengambilan keputusan.

Badan Pemeriksa Keuangan atau yang disingkat dengan BPK sebagai lembaga yang memeriksa laporan keuangan dengan tujuan untuk mengetahui apakah laporan keuangan sudah disajikan sesuai dengan kondisi yang sebenarnya terjadi atau tidak. Pada akhir pemeriksaan laporan keuangan, auditor selaku pihak yang diutus oleh BPK akan memberikan opini atas kewajaran laporan keuangan. Adapun jenis-jenis opini auditor yaitu wajar tanpa pengecualian (Unqualified Opinion), wajar tanpa pengecualian dengan bahasa penjelasan (Unqualified Opinion With Explanatory Language), wajar dengan pengecualian (Qualified Opinion), pendapat tidak wajar (Adverse Opinion) dan pernyataan tidak memberikan pendapat (Disclaimer Opinion) (Agoes, 2004:49).

Opini yang diberikan oleh BPK setiap tahun berubah-ubah tergantung pada laporan keuangan yang akan diaudit. Hal ini terjadi pada Pemerintah

Provinsi Gorontalo khususnya di Lingkungan Dinas Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Gorontalo. Berdasarkan informasi yang diperoleh bahwa hasil pemeriksaan BPK terhadap laporan keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo tahun 2012 BPK RI menyatakan pendapat Wajar Dengan Pengecualian (WDP).

Opini WDP adalah pendapat yang diberikan ketika laporan keuangan dikatakan wajar dalam hal yang material, tetapi terdapat sesuatu penyimpangan yang kurang lengkap pada pos tertentu, sehingga harus dikecualikan (Dewi, dkk, 2014). Telah diungkapkan bahwa ada beberapa temuan BPK terhadap pokok-pokok kelemahan dalam Sistem Pengendalian Intern atas laporan keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo yaitu antara lain penyajian nilai aset tetap (tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan) senilai Rp344.665.762.100,60 tidak dapat diyakini kewajarannya, prosedur penetapan Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM) atas ketekoran kas senilai Rp289.656.575 belum memadai, nilai persediaan sebesar Rp1.381.988.842 tidak dapat diyakini kewajarannya, dan pengelolaan pajak yang masih kurang memadai, hal ini masih adanya kelemahan pada Sistem Pengendalian Intern lebih khusus pada pemantauan pengendalian. Dalam PP No 60 Tahun 2008 dijelaskan bahwa pimpinan instansi pemerintah wajib melakukan pemantauan Sistem Pengendalian Intern. Dimana pemantauan ini dilakukan oleh aparat pengawasan intern/ekstern pemerintah. Namun hal ini tidak dilakukan, sehingga pengendalian dan pengawasan terhadap petugas yang selama ini mengelola PAD belum optimal. Jika dikaitkan dengan SDM hal ini masih kurangnya kualitas SDM. Sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Putut Winoto (2008) bahwa SDM yang berkualitas adalah salah satunya SDM yang memiliki kualitas intelektual dalam arti SDM yang ada harus memiliki pengetahuan dalam

bidangnya. Namun hal tersebut tidak sesuai dengan apa yang telah terjadi. SDM yang ada belum memiliki pengetahuan dalam bidangnya.

Sedangkan temuan BPK terkait dengan Sumber Daya Manusia yang masih kurang berkualitas atas laporan keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo yaitu dengan pengelolaan aset yang sudah menggunakan aplikasi SIMDA ternyata sumber daya yang ada didalamnya belum bisa menggunakannya dengan maksimal hal ini dikarenakan jumlah SDM yang tidak memadai, pengetahuan SDM dalam akuntansi masih terbatas dan kurangnya pelatihan.

Jika berbicara mengenai kualitas laporan keuangan berarti tidak terlepas dari Sistem Pengendalian Intern (SPI). Selain memiliki SDM yang berkualitas, Sistem Pengendalian Intern yang dimiliki dalam sebuah instansi harus maksimal. Apabila penerapan SPI berjalan dengan baik maka laporan keuangan yang dihasilkan akan mempunyai nilai informasi yang baik, begitu juga sebaliknya. Karena baik buruknya Pengendalian Intern memiliki pengaruh yang sangat besar terutama pada keamanan harta perusahaan yang dimiliki, dapat dipercaya atau tidaknya laporan keuangan, dan jenis opini yang akan diberikan.

Sistem Pengendalian Intern yang ada dalam pemerintahan disebut Sistem Pengendalian Intern Pemerintah atau disingkat dengan SPIP. Tujuan diterapkannya Sistem Pengendalian Intern Pemerintah ini salah satunya agar keandalan laporan keuangan yang dihasilkan memberikan keyakinan yang memadai.

Kesadaran akan manfaat pengendalian harus tersebar ke seluruh anggota organisasi, tidak hanya kepada unit dan bagian organisasi terkecil. Dimana seluruh anggota organisasi harus memandang bahwa pengendalian sebagai alat untuk mencapai tujuan, dan tanggung jawab penerapannya menjadi

kewajiban bersama. Kesimpulannya bahwa seluruh komponen bangsa harus mengawasi pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP. Karena dari peraturan ini terlihat upaya mandiri aparat pemerintah untuk menciptakan dirinya sebagai pegawai negara yang profesional, berani menghindar dari perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme, dan ingin menciptakan budaya kerja yang beradab di lingkungan organisasinya.

Berbagai macam usaha yang dilakukan akhirnya Pemerintah Provinsi Gorontalo dapat mengubah opini itu menjadi WTP atas laporan keuangan pada tahun 2013 hingga sekarang. Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) diberikan jika auditor telah melaksanakan pemeriksaan sesuai standar auditing yang ditentukan oleh Ikatan Akuntansi Indonesia, seperti yang terdapat dalam standar profesional akuntan publik, dan telah mengumpulkan bahan-bahan pembuktian yang cukup untuk mendukung opininya, serta tidak menemukan adanya kesalahan material atas penyimpangan dari prinsip yang berlaku umum di Indonesia, maka auditor dapat memberikan pendapat wajar tanpa pengecualian (Agoes, 2004:50).

Pemerintah Provinsi Gorontalo telah memperbaiki semua penyebab yang menjadi penghalang untuk mendapatkan WTP. Adapun hal-hal yang dilakukan yaitu mengkoordinasikan pencatatan dan penatausahaan aset secara tertib dan memprogramkan kegiatan inventarisasi aset secara berkala atas nilai aset yang tidak dapat diyakini kewajarannya, lebih optimal dalam penagihan untuk kekurangan kas yang telah dibuatkan SKTJM atas ketekoran kas, meningkatkan pengendalian dan pengawasan terhadap pengelolaan persediaan atas nilai persediaan yang tidak dapat diyakini kewajarannya, dan mengoptimalkan

pengendalian dan pengawasan terhadap pengelola retribusi dan pajak maupun terhadap petugas yang mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Namun dengan opini WTP yang diberikan bukan berarti sudah tidak ada lagi temuan dari BPK. Masih ada beberapa temuan namun temuan tersebut tidak material atau tidak signifikan mempengaruhi informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Adapun temuan tersebut yaitu adanya aset yang belum baik, artinya tidak diketahui data luasan/alamat dari aset tersebut. Hal ini jika dikaitkan dengan: 1) SPI masih terdapat Sistem Pengendalian Intern yang masih lemah khususnya pada kegiatan pengendalian. Dalam PP No 60 Tahun 2008 dijelaskan bahwa pimpinan instansi pemerintah wajib menyelenggarakan kegiatan pengendalian sesuai dengan ukuran, kompleksitas, dan sifat dari tugas dan fungsi instansi pemerintah yang bersangkutan. Artinya pegawai yang ada harus menjalankan tugasnya berdasarkan fungsi yang diberikan dalam instansi tersebut. Namun kenyataannya tidak demikian. Yang terjadi justru masih adanya temuan, dimana aset yang ada tidak diketahui luasan/alamat dari aset tersebut. Pegawai yang ditugaskan untuk itu tidak mencatat dengan jelas data-data aset kedalam KIB dan tidak adanya dokumen-dokumen pendukung dari aset itu sendiri. Sehingga sudah terlihat salah satu karakteristik dari kegiatan pengendalian ini tidak bisa dipenuhi yaitu prosedur yang ada tidak dilaksanakan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan secara tertulis, dan 2) kualitas SDM yang masih kurang. Sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Putut Winoto (2008) bahwa SDM yang berkualitas adalah salah satunya SDM yang memiliki kualitas intelektual. Kualitas intelektual ini mencerminkan SDM yang memiliki pengetahuan dibidangnya. Namun kenyataannya SDM yang ada dalam instansi untuk menangani aset tersebut tidak memiliki latar belakang pendidikan yang

sesuai dengan penempatan dibidangnya, dalam artian SDM tersebut tidak memiliki pengetahuan dibidang akuntansi.

Perubahan dari WDP ke WTP ini masih perlu ditingkatkan lagi. Sumber Daya Manusia didalam suatu pemerintahan harus dijadikan fokus penting didalam mencapai laporan keuangan yang berkualitas. Selain itu Sistem Pengendalian Intern yang ada dalam pemerintahan juga perlu mendapat perhatian penuh untuk dapat menghasilkan laporan keuangan yang memadai.

Berdasarkan penelitian-penelitian yang dilakukan masih banyak ditemukan adanya laporan keuangan yang menyajikan data-data yang tidak sesuai dengan apa yang terjadi dilapangan. Selain itu masih banyak juga penyimpangan-penyimpangan yang ditemukan oleh BPK pada saat pelaksanaan audit atas laporan keuangan yang nantinya akan mempengaruhi jenis opini yang akan diberikan. Sehingga masalah-masalah ataupun fenomena yang berkaitan dengan laporan keuangan, kualitas SDM dan SPIP ini sangat menarik untuk dikaji lebih lanjut.

Penelitian terdahulu terkait dengan permasalahan diatas yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan dilakukan oleh Rosdiani (2011) dengan judul Pengaruh Sistem Pengendalian Internal, audit laporan keuangan, dan penerapan *good corporate governance* terhadap kualitas laporan keuangan (studi kasus pada perusahaan di Jakarta). Penelitian ini menunjukkan hasil bahwa (1) Sistem Pengendalian Internal berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan. Hal ini karena dengan diterapkannya Sistem Pengendalian Internal, manajemen akan menekankan pentingnya pengendalian dan mengambil langkah penting untuk mengendalikannya, tujuan ini juga memastikan bahwa kegiatan usaha perusahaan patuh kepada hukum dan peraturan,

kebijakan dan prosedur perusahaan, sehingga dapat memperkecil kesalahan-kesalahan dalam penyajian data akuntansi. (2) audit laporan keuangan berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan. Hal ini karena audit laporan keuangan dilakukan untuk menentukan apakah laporan keuangan dinyatakan sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi yang berlaku umum. (3) penerapan *good corporate governance* berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan. Hal ini karena *good corporate governance* merupakan prinsip dasar pengelolaan perusahaan secara transparan, akuntabel, dan adil sesuai dengan aturan dan etika yang berlaku umum.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Arsyiati, dkk (2008) dengan judul pengaruh kualitas Sumber Daya Manusia dalam pengelolaan keuangan terhadap kualitas pertanggungjawaban keuangan PNBK dalam upaya meningkatkan kinerja instansi pada Universitas Syiah Kuala. Penelitian ini menunjukkan hasil bahwa kualitas Sumber Daya Manusia berpengaruh terhadap kualitas pertanggungjawaban keuangan. Dimana pengaruhnya adalah  $(0,14 \times 0,14 \times 100\%) = 1.96\%$  dibulatkan menjadi 2% sementara 98% dipengaruhi oleh variabel lain yang tidak dimasukkan dalam penelitian.

Penelitian ini mengarah pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Rosdiani (2011) dengan judul pengaruh Sistem Pengendalian Internal, audit laporan keuangan, dan penerapan *good corporate governance* terhadap kualitas laporan keuangan (studi kasus pada perusahaan di Jakarta). Yang membedakan dengan penelitian ini terletak pada penambahan variabel kualitas Sumber Daya Manusia yang mengarah pada penelitian yang dilakukan oleh Arsyiati, dkk (2008) dengan judul pengaruh kualitas Sumber Daya Manusia dalam pengelolaan keuangan terhadap kualitas pertanggungjawaban keuangan PNBK dalam upaya

meningkatkan kinerja instansi pada Universitas Syiah Kuala. Selain itu perbedaannya juga terletak pada lokasi penelitian.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka peneliti tertarik untuk mengkaji atau meneliti mengenai kualitas Sumber Daya Manusia, penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan laporan keuangan. Sehingga peneliti memformulasikan judul “Pengaruh Kualits Sumber Daya Manusia dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan di Lingkungan Dinas Keuangan Dan Asset Daerah Provinsi Gorontalo”.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Dari pembahasan latar belakang diatas yang telah diuraikan, penulis dapat mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Terdapat perubahan opini BPK atas laporan keuangan di Lingkungan Dinas Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Gorontalo yaitu dari WDP berubah menjadi WTP.
2. Masih minimnya kualitas Sumber Daya Manusia yang ada di Lingkungan Dinas Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Gorontalo.
3. Masih lemahnya Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang ada di Lingkungan Dinas Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Gorontalo.

## **1.3 Rumusan Masalah**

Dari penjelasan diatas penulis dapat merumuskan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah kualitas Sumber Daya Manusia berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan di Lingkungan Dinas Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Gorontalo ?
2. Apakah Sistem Pengendalian Intern Pemerintah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan di Lingkungan Dinas Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Gorontalo ?
3. Apakah kualitas Sumber Daya Manusia dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan di Lingkungan Dinas Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Gorontalo ?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui pengaruh kualitas Sumber Daya Manusia terhadap kualitas laporan keuangan di Lingkungan Dinas Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Gorontalo.
2. Untuk mengetahui pengaruh Sistem Pengendalian Intern Pemerintah terhadap kualitas laporan keuangan di Lingkungan Dinas Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Gorontalo.
3. Untuk mengetahui pengaruh kualitas Sumber Daya Manusia dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah terhadap kualitas laporan keuangan di Lingkungan Dinas Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Gorontalo.

## **1.5 Manfaat Penelitian**

### **1.5.1 Manfaat teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis, kurang lebih agar dapat digunakan sebagai bantuan pemikiran bagi dunia pendidikan ataupun pemerintahan mengenai kualitas Sumber Daya Manusia, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan kualitas laporan keuangan.

### **1.5.2 Manfaat Praktis**

Adapun manfaat praktis dalam penelitian ini yaitu:

a. Bagi penulis

Dapat menambah wawasan atau pengetahuan mengenai kualitas Sumber Daya Manusia, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan kualitas laporan keuangan.

b. Bagi ilmu pendidikan

Sebagai pedoman atau referensi didalam ilmu pendidikan untuk lebih menambah pengetahuan.

c. Bagi peneliti selanjutnya

Dapat dijadikan referensi atau bahan acuan dalam pengembangan terhadap penelitian yang selanjutnya.