

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pergantian pemerintah dari orde baru ke orde reformasi yang dimulai pertengahan tahun 1998 menuntut pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang lebih besar dan bertanggung jawab kepada daerah untuk mengelola sumberdaya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah tersebut. Selain itu, pemberian otonomi daerah juga memberikan keleluasaan kepala daerah untuk mengelola keuangan daerahnya. Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa pemberian otonomi daerah didasarkan atas asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

Adanya desentralisasi menyebabkan hubungan keagenan dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah. Desentralisasi yang tergambar dalam rasio keuangan daerah dapat dijelaskan dengan menggunakan teori agensi, karena adanya hubungan pendelegasian wewenang. Menurut Jensen and Meckling(1976) hubungan keagenan merupakan sebuah kontrak antara principal dengan agen, dengan melihat pendelegasian beberapa wewenang pengambilan keputusan kepada agen (Zelmiyanti, 2016).

Berkaitan dengan masalah keagenan, praktek pelaporan keuangan dalam organisasi sektor public merupakan suatu konsep yang didasari oleh teori keagenan. Dalam pelaporan, pemerintah yang bertindak sebagai agen mempunyai kewajiban menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna informasi keuangan pemerintah yang bertindak sebagai *principal* dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik serta baik secara langsung atau tidak langsung melalui wakil-wakilnya. Dalam suatu pemerintahan demokrasi, hubungan antara pemerintah dan para pengguna informasi keuangan pemerintah dapat digambarkan sebagai suatu hubungan keagenan (Faristina, 2011)

Pelaksanaan otonomi daerah, membuat pengelolaan keuangan sepenuhnya berada ditangan pemerintah daerah. Oleh karena itu, pengelolaan keuangan daerah yang baik diperlukan untuk mengelola dana desentralisasi secara transparan, ekonomis, efisien, efektif, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut pada dasarnya merupakan asersi atau pernyataan dari pihak manajemen pemerintah daerah yang menginformasikan kepada pihak lain. Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu

entitas pelaporan selama suatu periode pelaporan. Laporan keuangan mengandung informasi bagi pemakai yang berbeda-beda, seperti anggota legislatif, kreditor, karyawan dan masyarakat umum (Widana, 2016).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 menyatakan laporan keuangan daerah disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh pemerintah daerah selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan terdiri dari Laporan realisasi anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan. Penyusunan Laporan Keuangan Daerah (LKPD) tersebut harus berpedoman dan berdasarkan pada Standar Akuntansi Pemerintah.

Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) Peraturan Pemerintah 71 Tahun 2010 menjelaskan pula bahwa kualitas laporan keuangan dapat dikatakan baik apabila informasi yang disajikan dalam laporan keuangan tersebut dapat dipahami, dan memenuhi kebutuhan pemakainya dalam pengambilan keputusan, bebas dari pengertian yang menyesatkan, kesalahan material serta dapat diandalkan, sehingga laporan keuangan tersebut dapat dibandingkan.

Mahmudi (2010) menyatakan bahwa untuk menghasilkan laporan keuangan pemerintah daerah diperlukan proses dan tahap-tahap yang harus dilalui yang diatur dalam sistem akuntansi pemerintah daerah. Sistem

akuntansi di dalamnya mengatur tentang sistem pengendalian intern (SPI), kualitas laporan keuangan sangat dipengaruhi oleh bagus tidaknya sistem pengendalian intern yang dimiliki pemerintah daerah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 60 tahun 2008, sebagai pelaksanaan dari Pasal 58 ayat (2) Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, menjelaskan Sistem Pengendalian Intern 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 aset negara, dan ketaatan terhadap perundang-undangan.

Darise (2009: 302) menjelaskan sistem pengendalian intern terdiri dari lima komponen yang saling berkaitan. Keterkaitan kelima komponen tersebut meliputi lingkungan pengendalian (*control environment*), penilaian resiko (*risk assessment*), aktivitas pengendalian (*control activities*), informasi dan komunikasi (*information dan communication*) dan pemantauan (*monitoring*).

Keterkaitan kelima komponen tersebut dengan kualitas laporan keuangan yaitu lingkungan pengendalian yang merupakan pondasi dasar yang mendasari suatu sistem pengendalian internal pemerintah. Apabila lingkungan pengendalian menunjukkan kondisi yang baik, maka dapat memberi pengaruh yang cukup baik bagi suatu organisasi, namun sebaliknya

apabila lingkungan pengendalian jelek, mengindikasikan bahwa organisasi tersebut tidak sehat. Keterkaitan penilaian resiko dengan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah yaitu bagaimana entitas mengidentifikasi dan mengelola resiko sehingga entitas dapat meminimalisasi terjadinya kegagalan dalam mencapai tujuan organisasi (Tony, 2008).

Keterkaitan kegiatan atau aktivitas pengendalian dapat dilihat dari menjamin bahwa semua transaksi yang telah diproses sekali saja secara lengkap, menjamin bahwa data transaksi lengkap dan teliti, menjamin bahwa hasil pengolahan data dan transaksi benar dan sesuai keadaan, menjamin bahwa hasil pengolahan data dimanfaatkan untuk tujuan yang telah ditetapkan, dan menjamin bahwa aplikasi dapat terus menerus berfungsi.

Keterkaitan informasi dan komunikasi dengan kualitas laporan keuangan yaitu laporan keuangan yang dihasilkan melalui sistem akuntansi adalah salah satu bentuk informasi yang paling penting karena diciptakan untuk mengidentifikasi, merakit, menganalisa dan melaporkan transaksi serta menyelenggarakan pertanggungjawaban kekayaan dan utang dari suatu pemerintah daerah, sedangkan komunikasi yang baik yang terjalin antar personel pemerintah daerah dapat memudahkan terjadinya perputaran informasi, hal ini akhirnya dapat menambah akurasi dari suatu laporan keuangan (Anindita, 2006:230).

Keterkaitan pemantauan dengan kualitas laporan keuangan Menurut Wawan (2009:578) pelaksanaan pengawasan intern yang dilakukan secara efektif dapat mengakibatkan sistem akuntansi keuangan daerah yang ditetapkan berjalan dengan baik, agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan dalam pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah, pemberian wewenang dan keleluasaan harus diikuti dengan pengawasan yang kuat. Oleh karena itu, pengawasan yang dilakukan dapat menjadi jaminan yang cukup tidak hanya untuk sistem akuntansi keuangan daerah, namun memberikan pula jaminan yang cukup bagi sasaran kinerja yang ingin dicapai, dilaksanakannya pengawasan intern yang efektif dan berkelanjutan pada kegiatan dapat menjamin kinerja pemerintah daerah tercapai dengan baik.

Gorontalo adalah sebuah Provinsi di Indonesia yang lahir pada tanggal 5 Desember 2000. Seiring dengan munculnya pemekaran wilayah yang berkenaan dengan otonomi daerah di era reformasi, provinsi ini kemudian dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 38 tahun 2000, tertanggal 22 Desember yang terdiri dari 5 Kabupaten dan 1 Kota dan menjadi Provinsi ke-32 di Indonesia. Terkait tata kelola keuangannya setiap tahunnya Laporan keuangan Pemerintah Daerah mendapat penilaian berupa opini dari Badan Pengawas Keuangan (BPK). Ketika BPK memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) terhadap laporan keuangan pemerintah daerah, artinya

dapat dikatakan bahwa laporan keuangan suatu entitas pemerintah daerah tersebut disajikan dan diungkapkan secara wajar dan berkualitas.

Berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I tahun 2017, BPK memeriksa 537 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah tahun 2016. Dari pemeriksaan yang dilakukan BPK memberikan opini WTP atas 375 LKPD (70%), opini WDP atas 139 LKPD (26%), dan opini TMP atas 23 LKPD (4%). Apabila dibandingkan dengan capaian tahun 2015, kualitas LKPD tahun 2016 mengalami peningkatan yang ditunjukkan dengan kenaikan opini WTP sebesar 12 poin persen yaitu dari 58% pada LKPD tahun 2015 menjadi 70% pada LKPD tahun 2016.

Meskipun secara umum kualitas LKPD tahun 2016 mengalami peningkatan dibanding LKPD tahun 2015, tetapi terdapat 23 dari 537 (4%) LKPD yang mengalami penurunan opini. Penurunan opini tersebut salah satunya terjadi pada pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara. Berikut tabel opini yang di peroleh pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara.

Tabel 1

Opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo Utara
5 Tahun Terakhir 2012-2016.

No.	Entitas Perintah Daerah	Opini Tahun 2012	Opini Tahun 2013	Opini Tahun 2014	Opini Tahun 2015	Opini Tahun 2016
	Kabupaten Gorontalo Utara	WDP	WDP	WTP	WTP	WDP

Sumber: www.bpk.go.id (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2017)

Tabel diatas menunjukkan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah pada tingkatan kabupaten Gorontalo Utara mengalami penurunan opini dari WTP pada tahun 2015 menjadi WDP pada tahun 2016. Berdasarkan IHPS I tahun 2017 penurunan opini laporan keuangan pemerintah daerah karena terdapat akun-akun dalam laporan keuangan yang disajikan tidak sesuai standar akuntansi pemerintah. Untuk pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara ditemukan permasalahan penyajian akun lain-lain pendapatan daerah yang sah-LRA yaitu penerimaan BLU yang digunakan langsung belum dicatat sebagai pendapatan. Selain itu, akun asset lancar dan beban operasi-LO disajikan tidak sesuai dengan standar akuntansi pemerintah pada laporan keuangan pemerintah daerah.

Penyebab lain turunnya LKPD pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara disebabkan karena adanya laporan pengelolaan keuangan yang tidak lengkap. Dari hasil audit yang sangat mencolok dan dinilai kurang wajar adalah terkait dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Dimana, untuk laporan pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara tidak melengkapi laporan terkait dana BOS tersebut (hargo.co.id).

Dengan demikian, jelas bahwa jika suatu pengendalian internal telah ditetapkan maka semua operasi, sumber daya fisik, dan data akan dimonitor serta berada di bawah kendali, tujuan akan tercapai, resiko menjadi kecil, dan informasi yang dihasilkan akan lebih berkualitas. Dengan ditetapkannya

pengendalian intern dalam sistem akuntansi akan menghasilkan informasi akuntansi yang lebih berkualitas (tepat waktu, relevan, akurat, dan lengkap), dan dapat diaudit (Auditabel) Weygant et al (dalam Herawati, 2014).

Ada beberapa penelitian sebelumnya yang mengemukakan penelitian mengenai pengaruh sistem pengendalian intern terhadap kualitas laporan keuangan, Penelitian dari Ishak (2014) yang meneliti “Pengaruh Pengendalian Intern Terhadap kualitas laporan keuangan pada PT. Hasrat Abadi Kota Gorontalo” variabel yang dibahas dalam penelitian ini meliputi, aktivitas pengendalian, penaksiran risiko,serta informasi dan komunikasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara bersama-sama variabel penaksiran risiko, aktivitas pengendalian,serta informasi dan komunikasi mempunyai pengaruh terhadap kualitas laporan keuangan.

Persamaan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah keduanya membahas tentang pengaruh pengendalian intern terhadap kualitas laporan keuangan. Dan untuk perbedaannya adalah penelitian terdahulu lebih meneliti pada perusahaan swasta yang bergerak dalam usaha penjualan mobil, sedangkan penelitian yang dilakukan peneliti dilakukan pada satuan kerja perangkat daerah. Kemudian pada penelitian terdahulu variabel yang dibahas hanya meliputi 3 variabel yaitu aktivitas pengendalian, penaksiran resiko, dan aktivitas pengendalian sementara pada pada penelitian yang dilakukan peneliti terdiri dari 5 variabel yaitu lingkungan pengendalian,

aktivitas pengendalian, penaksiran resiko, pemantauan, informasi dan komunikasi. Perbedaan lainnya yakni, penelitian terdahulu menggunakan teknik analisis data bentuk regresi berganda sedangkan pada penelitian ini peneliti menggunakan metode analisis jalur (*path analysis*).

Sementara itu, penelitian dari Herawati (2014) yang berjudul Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Terhadap Kualitas Laporan Keuangan (Survei Pada Organisasi Perangkat Daerah Pemda Cianjur). Penelitiannya menemukan bahwa Pengaruh sistem pengendalian intern berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas peneliti tertarik mengambil judul tentang **“Pengaruh Sistem Pengendalin Intern Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Daerah Pada Badan Keuangan Kabupaten Gorontalo Utara.”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut: Adanya kelemahan penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten Gorontalo Utara yang menyebabkan terjadinya penurunan opini yang diberikan BPK RI dari wajar tanpa pengecualian menjadi wajar dengan pengecualian pada tahun 2016.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah diatas maka dapat dirumusan masalah sebagai berikut:

1. Seberapa besar pengaruh sistem pengendalian intern meliputi lingkungan pengendalian, penilaian resiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, dan pemantauan secara *parsial* terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara?
2. Seberapa besar pengaruh sistem pengendalian intern berupa lingkungan pengendalian, penilaian resiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, dan pemantauan secara *simultan* terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang, identifikasi masalah, dan rumusan masalah yang dikemukakan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui besarnya pengaruh sistem pengendalian intern berupa lingkungan pengendalian, penilaian resiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, dan pemantauan secara *parsial* terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara?
2. Untuk mengetahui besarnya pengaruh sistem pengendalian intern berupa lingkungan pengendalian, penilaian resiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, dan pemantauan secara

simultan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo Utara?

1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat terutama secara teoritis dan praktis. Berdasarkan tujuan penelitian diatas maka, manfaat penelitian adalah.

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini menggunakan teori Keagenan (*Agency Theory*) Di mana teori ini berhubungan langsung dengan judul yang peneliti ambil. Dan diharapkan penelitian ini dapat menambah pengetahuan tentang akuntansi dalam bidang sistem informasi dan auditing khususnya tentang sistem pengendalian intern dan kualitas laporan keuangan. Bagi penelitian lain semoga dapat berguna sebagai referensi untuk kajian selanjutnya mengenai masalah yang berkaitan dengan tema yang penulis kemukakan.

2. Manfaat Praktis

Bagi Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan evaluasi tentang penerapan sistem pengendalian intern demi terciptanya laporan keuangan yang berkualitas dan memberikan masukan dalam penerapan sistem pengendalian intern pemerintah yang efektif di masa yang akan datang.

