

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Otonomi daerah merupakan bagian dari reformasi yang berkelanjutan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Melalui otonomi daerah, kebijakan pemerintah pusat dalam segelintir bidang diubah menjadi kebijakan daerah termasuk kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah (Angga, 2013). Reformasi juga berpengaruh dibidang keuangan negara, perubahan yang signifikan adalah perubahan di bidang akuntansi pemerintah yang transparan dan akuntabel menjadi isu yang sangat penting di pemerintahan Indonesia. Salah satu kunci penting dalam pengelolaan keuangan negara tersebut adalah terkait dengan sistem akuntansi pemerintahan Indonesia yaitu dengan melakukan pengembangan kebijakan akuntansi pemerintah berupa Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang bertujuan untuk memberikan pedoman pokok dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (PP No. 71 Tahun 2010).

Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah mempunyai dampak langsung terhadap keberhasilan otonomi daerah dan sumbangan yang besar dalam upaya mewujudkan akuntabilitas. Untuk itu dalam rangka akuntabilitas, setiap pejabat yang menyajikan laporan keuangan diharuskan memberi pernyataan tanggungjawab atas laporan keuangan. Gubernur/Bupati/Walikota/Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah harus secara jelas menyatakan bahwa laporan keuangan telah disusun berdasarkan sistem intern yang memadai dan informasi yang termuat pada laporan keuangan yang telah disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (Lasoma, 2013). Terkait dengan hal tersebut, pemerintah telah menetapkan regulasi yang mewajibkan setiap instansi pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan fungsinya kepada pemberi amanat.

Pertanggungjawaban tersebut merupakan bentuk akuntabilitas penyelenggara pemerintahan atas kewenangannya dalam mengelola sumber daya yang ada. Akuntabilitas merupakan bentuk kewajiban pertanggungjawaban keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Mardiasmo, 2006).

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa pemerintah daerah bertanggung jawab untuk mempublikasikan informasi keuangan dalam bentuk laporan keuangan dalam satu periode kepada para pemangku kepentingan. Laporan keuangan sangat penting dalam suatu instansi pemerintahan atau organisasi tertentu karena dapat dipakai sebagai acuan dalam menentukan suatu keberhasilan instansi tersebut. Laporan keuangan adalah informasi yang disajikan untuk membantu *stakeholders* dalam membuat keputusan sosial, politik dan ekonomi sehingga keputusan yang diambil bisa lebih berkualitas (Mahmudi, 2007).

Laporan keuangan pemerintah dapat dikatakan berkualitas apabila laporan tersebut (1) andal, (2) relevan, (3) dapat dipahami, dan (4) dapat dibandingkan (PP No. 71 tahun 2010). Roviyanti (2011) menyebutkan bahwa laporan keuangan merupakan sebuah produk yang dihasilkan oleh bidang atau disiplin ilmu akuntansi. Oleh karena itu, dibutuhkan yang kompeten untuk menghasilkan sebuah laporan keuangan yang berkualitas. Begitu juga di entitas pemerintahan, Laporan keuangan yang berkualitas menunjukkan bahwa Kepala Daerah bertanggung jawab sesuai dengan wewenang yang dilimpahkan kepadanya dalam pelaksanaan tanggung jawab mengelola organisasi. Agar dapat memenuhi karakteristik laporan laporan keuangan suatu organisasi tersebut disajikan dan diungkapkan secara wajar dan berkualitas. Terdapat empat opini yang diberikan pemeriksa yaitu opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), opini Tidak Wajar (TW), dan pernyataan menolak memberi opini atau disebut juga Tidak Memberi Pendapat (TMP).

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Kota Ternate atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Kota Ternate

Tahun Anggaran 2012 yang memperoleh opini Wajar dengan Pengecualian (WDP). Sedangkan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK Perwakilan Kota Ternate atas LKPD tahun 2013 kembali memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), sedangkan untuk tahun 2014-2017, Pemerintah Kota Ternate memperoleh opini wajar dengan pengecualian, Alasan ini memberikan pendapat tersebut dikarenakan BPK menilai laporan keuangan memenuhi standarisasi yang di tetapkan. Opini laporan keuangan yang diberikan oleh BPK juga mempertimbangkan materialitas penyajian akun, antara komponen laporan keuangan dan keseluruhan informasi laporan keuangan. Data Laporan Hasil Pemeriksaan BPK Perwakilan Maluku Utara atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kota Ternate serta temuannya dari tahun 2012-2017 disajikan dalam tabel 1.1.

Tabel 1.1. Opini BPK Kota Ternate Tahun 2013-2017.

Tahun	Opini BPK Kota Ternate
2012	Wajar Dengan Pengecualian ( <i>Qualified Opinion</i> )
2013	Wajar Dengan Pengecualian ( <i>Qualified Opinion</i> )
2014	Wajar Tanpa Pengecualian( <i>Unqualified Opinion</i> )
2015	Wajar Tanpa Pengecualian ( <i>Unqualified Opinion</i> )
2016	Wajar Tanpa Pengecualian ( <i>Unqualified Opinion</i> )
2017	Wajar Tanpa Pengecualian ( <i>unquqlified Opinion</i> )

Sumber BPK RI Perwakilan Maluku Utara/Kota Ternate Tahun 2018.

Berdasarkan siaran pers Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Sesuai Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SKPN), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam memberikan opini pemeriksaan setidaknya didasarkan atas empat hal yaitu : 1) Kesesuaian penyajian laporan keuangan dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). 2) Kecukupan pengungkapan (*adequate disclosure*). 3) Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. 4) Efektifitas sistem pengendalian intern. Hasil evaluasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menunjukkan bahwa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kota Ternate dalam dua tahun terakhir sudah mengalami peningkatan dengan memperoleh Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) pada tahun 2014-2016. Dari opini tersebut Badan Pemeriksa keuangan masih menemukan adanya kelemahan pada sistem pengendalian intern dalam

penyusunan laporan keuangan yaitu pengendalian intern pada Penatausahaan asset tetap Pemerintahan Kota Ternate belum tertib. Olehnya itu rekomendasi yang dikeluarkan oleh BPK. Adapun rekomendasi yang diberikan oleh BPK yakni penertiban pada pengendalian internal. Sistem pengendalian sangat penting dalam menunjang perbaikan pengelolaan pemerintah daerah dan merupakan faktor pendukung untuk menciptakan pemerintah yang akuntabel dan transparan sebagai cerminan dari kinerja yang baik, (Nune, 2012).

Faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan yakni pemahaman akuntansi, pengendalian intern serta efektifitas penerapan SAP berbasis akrual. Yuliani (2010), untuk dapat menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas, maka kualitas orang-orang yang melaksanakan tugas dalam menyusun laporan keuangan harus menjadi perhatian utama yaitu para pegawai yang terlibat dalam aktivitas tersebut harus mengerti dan memahami bagaimana proses dan pelaksanaan akuntansi itu dijalankan dengan berpedoman pada ketentuan yang berlaku. Prinsip akuntansi dan pelaporan keuangan dimaksudkan sebagai ketentuan yang harus dipahami dan ditaati oleh penyelenggara akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah dalam melakukan kegiatannya, serta oleh pengguna laporan untuk memahami laporan keuangan yang disajikan. Ada beberapa prinsip yang digunakan dalam akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah yaitu basis akuntansi, prinsip nilai perolehan, prinsip realisasi, dan lainnya.

Pemahaman terhadap akuntansi pemerintah adalah faktor penting demi terciptanya laporan keuangan yang berkualitas. Keberhasilan suatu entitas bukan hanya dipengaruhi oleh sumber daya manusia yang dimilikinya melainkan kompetensi sumber daya manusia yang dimilikinya. Dalam hal ini kompetensi sumber daya manusia memiliki peranan yang sangat penting untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengendalikan entitas yang bersangkutan. Selain memerlukan sumber daya manusia yang berkompentensi, penyusunan laporan keuangan harus sesuai dengan standar akuntansi yang telah ditetapkan. Penelitian yang kembangan oleh Mardiana (2017) untuk menguji pengaruh pemahaman akuntansi, pengendalian internal dan efektifitas penerapan berbasis akrual terhadap kualiatas laporan

keuangan, hasilnya menunjukkan bahwa pemahaman akuntansi berpengaruh positif signifikan terhadap kualitas laporan keuangan.

Sistem pengendalian internal menurut Randal dan Alvin (2012) memiliki beberapa elemen yang sangat penting dalam pengelolaan suatu akuntabilitas daerah, elemen-elemen tersebut adalah lingkungan pengendalian, resiko pengendalian, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi. Salah satu dari elemen sistem pengendalian internal tersebut yaitu lingkungan pengendalian yang merupakan elemen dasar bagi kegiatan operasional suatu entitas yang aman, sehat dan dapat berkembang secara wajar. Lingkungan pengendalian internal juga dapat membantu pengurus dan pengelola keuangan dalam menjaga asset; menjamin tersajinya pelaporan keuangan, manajerial yang akurat dan dapat diandalkan, mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya secara ekonomis, efektif dan efisien.

Kelemahan dalam mengimplementasikan lingkungan pengendalian internal adalah karena kurangnya mekanisme pengawasan, tercermin dari ketidak jelasan akuntabilitas dari pengurus dan pengelola keuangan pemerintah dan kegagalan dalam mengembangkan kesadaran dan budaya pengendalian dalam instansi pemerintahan tersebut. Kurangnya komitmen manajemen pemerintah dalam melakukan proses pengendalian dan menerapkan sanksi bagi yang melanggar ketentuan, kebijakan dan prosedur yang sudah ditetapkan, kurangnya komunikasi dan informasi, dan termasuk belum memadainya pelaksanaan identifikasi resiko atas kegiatan operasional pemerintah. Tidak berjalannya aktivitas pengendalian pada level aktivitas fungsional seperti pemisahan fungsi, otorisasi, verifikasi, serta evaluasi atas resiko dan kinerja pemerintah (Defitasari 2014). Penelitian yang dilakukan oleh Setiyawan dan Gayatri (2017) yang meneliti tentang pengaruh akuntansi berbasis akrual, sistem pengendalian internal dan motivasi karyawan terhadap kualitas laporan keuangan. Hasilnya menunjukkan bahwa akuntansi berbasis akrual, sistem pengendalian internal dan motivasi karyawan berpengaruh positif signifikan secara simultan terhadap kualitas laporan keuangan. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Mardiana dan Fahlefi (2017) yang menguji tentang pengaruh pemahaman akuntansi, pengendalian internal dan efektifitas

penerapan SAP berbasis akrual terhadap kualitas laporan keuangan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pengendalian internal berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan.

Faktor yang juga mempengaruhi kualitas laporan keuangan yakni efektifitas penerapan SAP berbasis akrual. Pemerintah Indonesia telah mencanangkan reformasi di bidang akuntansi, salah satu reformasi yang dilakukan adalah keharusan penerapan akuntansi berbasis akrual pada setiap instansi pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintahan daerah, yang dimulai tahun anggaran 2008, hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 36 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut: "ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 13, 14, 15, dan 16 undang-undang ini dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun dan selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas (Simanjuntak, 2010).

Penerapan akuntansi berbasis akrual harus diterapkan secara hati-hati mengingat Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis kas menuju akrual baru diterbitkan dan belum diimplementasikan sepenuhnya oleh pemerintah daerah, kondisi diatas bagaimanapun akan memungkinkan timbulnya kesulitan dalam penerapan akuntansi pemerintah berbasis akrual, bagi kalangan yang baru menerapkan akuntansi berbasis kas menuju akrual, peralihan ini menuntut waktu untuk memahaminya (Sumardi, 2008). Ada sedikit bukti tentang manfaat yang terkait dengan penerapan akuntansi berbasis akrual, sementara akademisi telah meremehkan pentingnya akuntansi akrual di sektor publik (Lapsley, 2009). Adapun penelitian yang menguji pengaruh penerapan SAP terhadap kualitas laporan keuangan yakni dilakukan oleh Juwitasari (2018) yang meneliti tentang penerapan PSAP terhadap kualitas laporan keuangan. Hasilnya menunjukkan bahwa penerapan PSAP berpengaruh positif signifikan terhadap kualitas laporan keuangan. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Mardiana dan Fahlefi (2017) hasilnya menunjukkan bahwa penerapan SAP berbasis akrual berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan.

Faktor lain juga yang turut mempengaruhi kualitas laporan keuangan yakni budaya organisasi. Budaya organisasi yang baik tentunya akan mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang baik pula. Hal ini sesuai dengan pendapat Tjiptono (2000) dan Rahuyuni (2013), yang mengemukakan bahwa kualitas pelayanan sendiri sebenarnya dipengaruhi oleh banyak aspek salah satunya adalah budaya organisasi dan cara pengorganisasiannya. Dalam organisasi tentunya banyak faktor yang mempengaruhi seseorang untuk mencapai tujuannya, sedangkan jalannya organisasi dipengaruhi oleh perilaku banyak individu yang memiliki kepentingan masing-masing. Oleh sebab itu, budaya organisasi sangat penting, karena merupakan kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam organisasi. Kebiasaan tersebut mengatur tentang norma-norma perilaku yang harus diikuti oleh para anggota organisasi, sehingga menghasilkan budaya yang produktif. Budaya yang produktif adalah budaya yang dapat menjadikan organisasi menjadi kuat dan tujuan perusahaan dapat tercapai. Budaya organisasi juga dapat mempengaruhi kualitas laporan keuangan karena, budaya organisasi mempengaruhi sikap manajemen dalam mengambil sebuah keputusan. Penelitian yang dilakukan oleh Rahayuni (2013) yang menguji pengaruh budaya organisasi, komitmen organisasi dan akuntabilitas publik terhadap kinerja organisasi.

Penelitian ini merupakan, penelitian replikasi dari Rizki Mardiana Dan Heru Fahlevi tentang Pengaruh Pemahaman Akuntansi, Pengendalian Internal dan efektivitas Penerapan SAP Berbasis AkruaI Terhadap Kualitas Laporan Keuangan. Adapun perbedaan penelitian terdahulu dan penelitian peneliti yakni penelliti mengembangkan penelitian tersebut dengan menggunakan budaya organisasi sebagai variable control dan juga penelitian menguji konsistensi penelitian terdahulu, studi kasus dan waktu penelitian. Berdasarkan penjelasan tersebut olehnya itu peneliti termotivasi untuk meneliti dengan judul : Pengaruh Pemahaman Akuntansi, Pengendalian Internal dan Efektivitas Penerapan SAP Berbasis AkruaI Terhadap Kualitas Laporan Keuangan dengan Budaya Organisasi Sebagai Variabel Kontrol. Studi Kasus OPD Pemerintah Kota Ternate.

## **1.2. Rumusan Masalah**

1. Apakah Pemahaman Akuntansi berpengaruh Terhadap kualitas Laporan Keuangan ?
2. Apakah Pengendalian Internal berpengaruh Terhadap Kualitas Laporan Keuangan?
3. Apakah efektivitas Penerapan SAP Berbasis AkruaI berpengaruh terhadap Kualitas Laporan Keuangan ?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk Mengetahui Apakah pengaruh pemahaman akuntansi terhadap kualitas laporan keuangan
2. Untuk mengetahui apakah pengendalian internal berpengaruh terhadap Kualitas laporan keuangan
3. Untuk mengetahui apakah efektivitas Penerapan SAP Berbasis AkruaI berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Setiap penelitian diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak yang membacanya maupun yang secara langsung terkait di dalamnya. Adapun manfaat penelitian ini adalah:

#### 1. Bagi Praktisi

Sebagai sumber informasi dan bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan, membantu memberikan kontribusi bagi praktik akuntansi diIndonesia dimasa yang akan datang, dan memberikan wawasan serta wacana kepada pihak OPD dalam mengembangkan sumber daya manusia,dan menerapkan OPD yang lebih baik dalam rangka meningkatkan kualitas laporan keuangan.

#### 2. Bagi Akademisi

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris dan bermanfaat bagi pengembangan disiplin ilmu akuntansi khusus konsentrasi akuntansi sector public yang berhubungan dengan judul penelitian Pengaruh Pemahaman Akuntansi, Pengendalian Internal dan

Efifitas Penerapan SAP Berbasis AkruaI Terhadap Kualitas Laporan Keuangan dengan Budaya Organisasi Sebagai Variabel Kontrol.

### 3. Bagi Peneliti

Bagi peneliti ini bermanfaat sebagai bahan memperdalam ilmu pengetahuan memberikan bukti empiris yang berpengaruh terhadap faktor-faktor yang diteliti terhadap kualitas laporan keuangan dan dalam implementasinya juga untuk meningkatkan pemahaman kepada peneliti mengenai proses dan tantangan terhadap implementasi.