

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Dalam perkembangan sektor publik di Indonesia sekarang ini adalah semakin menguatnya tuntutan masyarakat kepada para penyelenggara pemerintahan. Salah satu yang menjadi pusat perhatian masyarakat adalah akuntabilitas publik. Masyarakat sudah mulai mempertanyakan manfaat yang mereka peroleh atas pelayanan instansi pemerintah. Akuntabilitas publik merupakan kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo, 2009). Dalam konteks pemerintahan, akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja keuangan pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut. Pemerintah baik pusat maupun daerah, harus bisa menjadi pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik. Salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, upaya untuk mewujudkan akuntabilitas publik, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban yang berupa laporan keuangan.

Laporan keuangan yang memadai harus memiliki karakteristik kualitatif yang disyaratkan. Karakteristik kualitatif laporan keuangan merupakan ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, ada empat karakteristik kualitatif laporan keuangan pemerintah, yaitu: (1) Relevan, (2) Andal, (3) Dapat dibandingkan, dan (4) Dapat dipahami.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, mengamanatkan bahwa Presiden serta Gubernur/Bupati/Walikota, menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah (APBN/APBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan yang dimaksud adalah Laporan Keuangan Pemerintah Pusat/Daerah yang setidaknya meliputi laporan realisasi APBN/APBD, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara/daerah dan badan lainnya.

Pemeriksaan laporan keuangan yang dilaksanakan oleh BPK berpedoman pada Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) yang ditetapkan dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007. Merujuk pada Buletin Teknis (Bultek) SPKN Nomor 01 tentang Pelaporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah, paragraf 13 tentang Jenis Opini, terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, sebagai berikut: (1) Wajar Tanpa Pengecualian (WTP); (2) Wajar Dengan Pengecualian (WDP); (3) Tidak Wajar (TW); (4) Pernyataan Menolak Memberikan Opini atau Tidak Memberikan Pendapat (TMP).

Dalam Semester II Tahun 2013, BPK telah melakukan pemeriksaan laporan keuangan Tahun 2012 atas 108 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Pemeriksaan atas 108 LKPD meliputi 7 Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi, 88 Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten, dan 13 Laporan Keuangan Pemerintah Kota. Cakupan pemeriksaan atas 108 LKPD Tahun 2012 dan 9 Laporan Keuangan Badan Lainnya meliputi neraca dan laporan realisasi anggaran (LRA) atau laporan laba rugi atau laporan surplus defisit, laporan perubahan modal dan laporan arus kas. Terhadap 108 LKPD Tahun 2012, BPK memberikan opini WTP atas 7 LKPD, opini WDP atas 52 LKPD, opini TW atas 2 LKPD, dan opini TMP atas 47 LKPD. ([www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id), 16 April 2014)

Dalam rangka menjalankan amanat rakyat, pengelolaan keuangan negara harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien,

efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Untuk mewujudkannya, Pengendalian serta pengawasan yang baik merupakan aspek yang sangat penting. Maka dari itu, diperlukan adanya Pengendalian Intern yang baik dalam instansi pemerintah. Seiring dengan semakin menguatnya tuntutan masyarakat terhadap tata kelola pemerintah yang baik, pada tanggal 28 Agustus 2008 Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 tentang Pengendalian Intern Pemerintah untuk menjawab dan berusaha memenuhi tuntutan tersebut. Peraturan Pemerintah ini adalah penjabaran pasal 58 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan Pengendalian Intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Pengendalian Intern Pemerintah ini juga menyatakan bahwa pengendalian intern meliputi berbagai kebijakan yaitu, (1) terkait dengan catatan keuangan, (2) memberikan keyakinan yang memadai bahwa laporan keuangan telah disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah, serta penerimaan dan pengeluaran telah sesuai dengan otorisasi yang memadai, (3) memberikan keyakinan yang memadai atas keamanan aset yang berdampak material pada laporan keuangan pemerintah.

Salah satu kriteria pemberian opini adalah evaluasi atas efektivitas Pengendalian Intern. Pengendalian Intern meliputi lima unsur pengendalian, yaitu lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan. Pengendalian Intern dinyatakan efektif apabila mampu memberikan keyakinan memadai atas tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan entitas, keandalan pelaporan keuangan, keamanan aset negara, dan kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lingkungan pengendalian yang diciptakan seharusnya menimbulkan perilaku positif dan kondusif untuk menerapkan Pengendalian Intern yang didesain untuk dapat mengenali apakah Pengendalian Intern telah memadai dan mampu mendeteksi adanya kelemahan.

Untuk mengetahui apakah laporan keuangan pemerintah telah memiliki nilai informasi yang baik dan telah disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah yang berlaku, dapat dilihat dari opini auditor. Berdasarkan hasil

pemeriksaan atas LKPD oleh BPK pada semester II tahun 2013, terdapat 1.448 kasus kelemahan Pengendalian Intern. Jumlah kasus kelemahan Pengendalian Intern berdasarkan entitas disajikan dalam Tabel 1.1 dan jumlah kasus tiap-tiap kelompok temuan disajikan dalam Tabel 1.2.

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Kasus Kelemahan Pengendalian Intern Berdasarkan Entitas**

No.	Entitas	Jumlah
<b>I</b>	<b>Pusat</b>	<b>48</b>
<b>II</b>	<b>Daerah</b>	<b>1.367</b>
1	Provinsi	116
2	Kabupaten	1.107
3	Kota	144
<b>III</b>	<b>BUMN</b>	<b>7</b>
<b>IV</b>	<b>BUMD</b>	<b>26</b>
	<b>Jumlah</b>	<b>1.448</b>

*Sumber: [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id) – IHPS II Tahun 2013*

**Tabel 1.2**  
**Kelompok Temuan Pengendalian Intern**

No.	Kelompok Temuan	Jumlah Kasus
1	Kelemahan Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan	601
2	Kelemahan Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja	582
3	Kelemahan Struktur Pengendalian Intern	265
	<b>Jumlah</b>	<b>1.448</b>

*Sumber: [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id) – IHPS II Tahun 2013*

Kelemahan Pengendalian Intern yang paling banyak ditemukan dalam pemeriksaan atas laporan keuangan adalah kelemahan pengendalian akuntansi dan pelaporan, antara lain pencatatan tidak/belum dilakukan atau belum akurat dan proses penyusunan laporan tidak sesuai ketentuan. Kelemahan lain yang sering ditemukan adalah kelemahan dalam Pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja yaitu perencanaan kegiatan tidak memadai. Pada pemerintah daerah, kelemahan Pengendalian Intern yang banyak terjadi adalah kelemahan Pengendalian akuntansi dan pelaporan yaitu sebanyak 601 kasus. Kasus-kasus tersebut antara lain pencatatan tidak/belum dilakukan atau tidak akurat dan proses penyusunan laporan tidak sesuai ketentuan. Kelemahan

Pengendalian Intern lainnya yang terjadi adalah perencanaan kegiatan tidak memadai, dan entitas tidak memiliki Standar Operasional Prosedur (SOP) yang formal untuk suatu prosedur atau keseluruhan prosedur.

Berdasarkan hasil pemeriksaan oleh BPK, Kabupaten Karawang mendapatkan opini WDP selama lima tahun terakhir ini. Terhitung mulai dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2012. Opini BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang disajikan dalam Tabel 1.3.

**Tabel 1.3**  
**Opini BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten Karawang Tahun 2008-2012**

No.	Laporan Keuangan	Opini
1	2008	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2	2009	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
3	2010	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
4	2011	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
5	2012	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)

Sumber: [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id) – IHPS II Tahun 2013

Menurut ikhtisar hasil pemeriksaan sementara BPK Semester I Tahun 2013, pokok-pokok kelemahan Sistem Pengendalian Intern atas Laporan Keuangan Kabupaten Karawang yang ditemukan oleh BPK diantaranya sebagai berikut:

1. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Perubahan Tahun Anggaran 2012 terlambat;
2. Aset Tetap dan Aset dan lain-lain yang disajikan dalam Neraca Pemerintah Kabupaten Karawang per 31 Desember 2012 tidak dapat diyakini kewajarannya;
3. Kebijakan Akuntansi Pemerintah Kabupaten Karawang atas Kas di Bendahara Pengeluaran tidak sesuai dengan ketentuan;
4. Utang jangka panjang dalam Neraca Pemerintah Kabupaten Karawang sebesar Rp534.230.400,00 tidak disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah.

5. Pendapatan dan Belanja dari Dana Jaminan Kesehatan Masyarakat, Jaminan Persalinan, dan Asuransi Kesehatan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Karawang tidak disajikan dalam Laporan Keuangan Tahun Anggaran 2012 senilai Rp3.646.674.000,00;
6. Penyajian nilai Investasi Permanen – Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat senilai Rp5.000.000.000,00 tidak sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan;
7. Aset Tetap yang berasal dari dana Bantuan Operasional Sekolah Pemerintah Pusat tidak dilaporkan dan dicatat sebagai Barang Milik Daerah;
8. Penatausahaan dan Pengelolaan persediaan belum memadai dan persediaan senilai Rp16.307.427.230,00 tidak dapat diyakini kewajarannya.
9. Fasilitas umum dan fasilitas sosial dari Perum P diserahkan dan digunakan tidak sesuai ketentuan dan belum dilaporkan dalam Neraca Pemerintah Kabupaten Karawang.
10. Pendistribusian buku dan alat peraga senilai Rp7.018.975.501,00 tidak sesuai dengan Surat Keputusan Bupati;
11. Peraturan Bupati tentang Tarif Pelayanan Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Karawang diberlakukan tanpa mencabut Peraturan Daerah yang mengatur Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Rumah Sakit Umum Daerah;
12. Pendapatan retribusi pelayanan kesehatan terlambat disetorkan ke Kas Daerah minimal sebesar Rp1.751.407.500,00;
13. Pengelolaan pajak daerah pada Pemerintah Kabupaten Karawang kurang memadai. ([www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id) - IHPS I Tahun 2013)

Dari uraian di atas dapat diketahui penyebab LKPD Kabupaten Karawang mendapat opini WDP dari BPK, yaitu dikarenakan banyak pos-pos yang disajikan secara tidak wajar dan tidak sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah. Menurut Hans Kartikahadi (2012: 52) informasi dalam laporan keuangan dikatakan andal apabila bebas dari pengertian yang menyesatkan, kesalahan material, dan dapat diandalkan pemakainya sebagai penyajian yang tulus atau jujur tentang sesuatu yang seharusnya disajikan atau secara wajar diharapkan dapat disajikan.

Selain Pengendalian Intern, faktor lain yang berpengaruh terhadap Keandalan Laporan keuangan Pemerintah Daerah adalah sumber daya manusia (SDM) yang berkompeten dalam bidang keuangan. SDM yang berkompeten akan dapat meningkatkan kinerja para penyelenggara pemerintahan khususnya kepada para pengelola keuangan. Sehingga akan berpengaruh kepada keandalan laporan keuangan Pemerintah Daerah. Karena laporan keuangan merupakan sebuah produk yang dihasilkan oleh bidang atau disiplin ilmu akuntansi. Oleh karena itu, dibutuhkan SDM yang kompeten untuk menghasilkan sebuah laporan keuangan yang berkualitas.

Bupati Karawang, Ade Swara mengatakan bahwa berdasarkan hasil pemeriksaan BPK RI, laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Karawang yang disampaikan pada tanggal 28 Mei 2013 mendapatkan predikat Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Opini WDP tersebut diberikan, oleh karena ada hal – hal yang bersifat administratif di beberapa satuan kerja perangkat daerah yang saat ini masih dalam proses tindak lanjut. (korantransaksi.com, 2 Juli 2013)

Selain itu, Bupati Karawang juga menyebutkan bahwa salah satu penyebab kurang maksimalnya laporan keuangan Kabupaten Karawang adalah pengelolaan keuangan Negara baik Pusat maupun Daerah terus mengalami perubahan. Sehingga berbagai peraturan terkait penatausahaan dan Akuntansi keuangan di daerah juga turut mengalami perubahan. Disamping itu, seiring dengan perubahan Perundang-undangan di bidang Pengelolaan Keuangan ini. Pemerintah harus melakukan langkah-langkah penyesuaian. Pemahaman keuangan harus segera diberikan kepada seluruh aparatur terutama kepada aparat yang berkecimpung dalam Bidang Pengelolaan Keuangan. Untuk memahami dan melaksanakan perubahan dan peraturan perundang-undangan di atas bukanlah hal yang mudah, dimana Pemerintah Kabupaten Karawang sangat menyadari keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur yang dimiliki saat ini, baik dari segi kuantitas maupun kualitas yang memiliki kompetensi dalam bidang pengelolaan keuangan dimaksud. Mengingat perubahan yang terjadi sangat mendasar dan sangat berbeda dengan peraturan perundang-undangan pengelolaan keuangan sebelumnya, maka Pemerintah Kabupaten Karawang secara bertahap harus terus melakukan pembinaan SDM yang ada. (jabarprov.go.id, 17 Maret 2014)

Penelitian mengenai Keandalan Laporan keuangan pemerintah daerah ini memang sudah banyak dilakukan, seperti yang dilakukan oleh Ririn Gusrita (2012) menyebutkan bahwa variabel pemanfaatan teknologi informasi dan sumber daya manusia berpengaruh signifikan terhadap Keandalan Laporan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan menurut Zuliarti (2012) menyebutkan dalam hasil penelitiannya bahwa pemanfaatan teknologi informasi dan pengendalian intern akuntansi mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap Keandalan Laporan keuangan pemerintah sedangkan kapasitas SDM tidak berpengaruh. Kedua, baik kapasitas SDM dan pemanfaatan teknologi informasi mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap Keandalan Laporan keuangan pemerintah daerah.

Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Mirnayanti (2013) menyebutkan bahwa Pengendalian Intern mempunyai pengaruh positif terhadap keandalan pelaporan keuangan pemerintah daerah, sementara kapasitas sumber daya manusia dan pemanfaatan teknologi informasi tidak berpengaruh.

Penelitian ini dilakukan untuk menguji kembali faktor-faktor yang mempengaruhi Keandalan Laporan keuangan pemerintah daerah karena masih ada ketidakkonsistenan dalam hasil penelitian-penelitian sebelumnya, serta masih minimnya yang melakukan penelitian pada Pemerintah Kabupaten, sedangkan pada hasil pemeriksaan BPK disebutkan bahwa kasus terbanyak adalah pada Pemerintah Kabupaten. Selain itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian di Kabupaten Karawang karena tidak adanya perubahan dalam hasil pemeriksaan BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Karawang dalam lima tahun terakhir ini, yang terus mendapat opini WDP. Seharusnya, dalam jangka waktu lima tahun, opini atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Karawang bisa meningkat menjadi WTP, tapi yang terjadi tidaklah demikian. Maka, peneliti ingin melakukan penelitian terkait masalah yang ada, mengapa Kabupaten Karawang tidak kunjung mendapat opini WTP dari BPK. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu dengan menambahkan dan mengurangi beberapa variabel yang mempengaruhi Keandalan Laporan keuangan pemerintah daerah.



Berdasarkan uraian di atas, maka Peneliti ingin melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Pengendalian Intern dan Kompetensi Sumber Daya Manusia Terhadap Keandalan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Studi pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Karawang).”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan fenomena yang ada, pada penelitian ini maka dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Pengendalian Intern terhadap Keandalan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
2. Bagaimana pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Keandalan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
3. Bagaimana pengaruh Pengendalian Intern dan Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Keandalan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?

## **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Pengaruh Pengendalian Intern dan Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Keandalan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Pengendalian Intern terhadap Keandalan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Keandalan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
3. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh Pengendalian Intern dan Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Keandalan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Penelitian ini dapat dijadikan literatur dan dapat bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah wawasan dalam bidang akuntansi, khususnya yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi Keandalan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
2. Penelitian ini dapat bermanfaat bagi penulis sendiri karena dapat memberikan pemahaman tentang Pengendalian Intern dan Kompetensi Sumber Daya Manusia serta pengaruhnya terhadap Keandalan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
3. Bagi peneliti selanjutnya dapat dijadikan sebagai referensi untuk melakukan penelitian selanjutnya yang lebih mendalam berkaitan dengan Pengendalian Intern, Kompetensi Sumber Daya Manusia serta Keandalan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

### **1.4.2 Kegunaan Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan seperti Pemerintah Daerah. Penelitian ini juga dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan yang berguna dalam menambah pengetahuan atau dapat juga dijadikan sebagai informasi tentang Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah.