

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Dalam melakukan proses pengelolaan keuangan, pemerintah melakukan reformasi dengan mengeluarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mensyaratkan bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun dan disajikan dengan standar akuntansi pemerintahan yang ditetapkan oleh peraturan pemerintah. Kemudian Pemerintah juga mengeluarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). SAP merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang ditetapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa pengendalian intern merupakan proses yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai mengenai pencapaian tujuan pemerintah daerah yang tercermin dari keandalan laporan keuangan, efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program dan kegiatan, serta dipenuhinya peraturan perundang-undangan. Pengendalian intern terdiri atas kebijakan dan prosedur yang

diterapkan untuk mencapai sasaran dan menjamin atau menyediakan laporan keuangan yang handal serta menjamin dipatuhinya peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Seperti yang dijelaskan dalam Al-Qur'an surat Al-Baqarah ayat 282 yang mempunyai arti "*hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermuamalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. Dan hendaklah seorang penulis diantara kamu menuliskannya dengan benar. Dan janganlah enggan menuliskannya sebagaimana Allah telah mengajarkannya, maka hendaklah ia menulis, dan hendaklah orang yang berhutang itu mengimlakkan (apa yang akan ditulis itu) dan hendaklah ia bertakwa kepada Allah Tuhannya, dan janganlah ia mengurangi sedikitpun hutangnya*". Dari penjelasan ayat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam melakukan setiap transaksi harus ada proses pencatatan yang sesuai dengan standar yang telah ditentukan dan setelah itu akan dimintai pertanggung jawabannya.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah menyebutkan bahwa kehidupan bernegara yang semakin terbuka, pemerintah selaku perumus dan pelaksanaan kebijakan APBN berkewajiban untuk terbuka dan bertanggung jawab terhadap seluruh hasil pelaksanaan pembangunan. Salah satu bentuk tanggung jawab tersebut diwujudkan dengan menyediakan informasi keuangan yang komprehensif kepada masyarakat luas, termasuk Informasi Keuangan Daerah. Dengan kemajuan teknologi informasi yang demikian

pesat serta potensi pemanfaatannya secara luas, hal tersebut membuka peluang bagi berbagai pihak untuk mengakses, mengelola dan mendayagunakan informasi secara cepat dan akurat untuk lebih mendorong terwujudnya pemerintahan yang bersih, transparan, dan serta mampu menjawab tuntutan perubahan secara efektif.

Tujuan penting reformasi akuntansi dan administrasi sektor publik adalah untuk memberikan laporan keuangan yang lebih akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan pemerintah pusat maupun daerah, akuntabilitas dan transparansi tersebut dimaksudkan untuk memastikan bahwa pengelolaan keuangan pemerintah yang dilakukan aparatur pemerintah berjalan dengan baik (Badjuri dan Trihapsari, 2004). Hal tersebut seiring dengan tuntutan masyarakat agar organisasi sektor publik meningkatkan kualitas, profesionalisme dan akuntabilitas publik dalam menjalankan aktivitas pengelolaan keuangan pemerintah pusat/daerah.

Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, harus mampu untuk menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik, yaitu hak untuk tahu (*right to know*), hak untuk diberi informasi (*right to be informed*), dan hak untuk di dengar aspirasinya (*right to be heard and to be listened to*). Akuntansi pemerintahan memiliki peran yang sangat penting dalam memberikan informasi dan pengungkapan (*disclosure*) atas aktivitas dan kinerja finansial Pemerintah Daerah untuk memfasilitasi terciptanya transparansi dan akuntabilitas publik. Akuntabilitas publik merupakan pemberian informasi dan pengungkapan

atas aktivitas dan kinerja finansial Pemerintah Daerah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Terkait dengan tugas untuk menegakkan akuntabilitas finansial, Pemerintah bertanggung jawab untuk mempublikasikan laporan keuangan kepada pemangku kepentingannya (*stakeholder*). Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban untuk 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). Laporan Keuangan Pemerintah kemudian disampaikan kepada DPR/DPRD dan masyarakat umum setelah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Adapun komponen laporan keuangan yang disampaikan tersebut meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Informasi yang terdapat di dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) harus bermanfaat dan sesuai dengan kebutuhan para pemakai. Pemerintah Daerah wajib memperhatikan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan untuk keperluan perencanaan, pengendalian, dan pengambilan keputusan. Kebermanfaatan (*usefulness*) merupakan suatu karakteristik yang hanya dapat ditentukan secara kualitatif dalam hubungannya dengan suatu keputusan dan kebutuhan para pemakai, serta keyakinan pemakai terhadap informasi tersebut. Oleh karena itu, kriteria ini secara umum disebut karakteristik kualitatif (*qualitative characteristics*) atau kualitas (*qualities*) informasi. Adapun kriteria dan

unsur-unsur pembentuk kualitas informasi yang menjadikan informasi dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah mempunyai nilai atau manfaat sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yakni: (1) Relevan, (2) Andal, (3) Dapat dibandingkan, (4) Dapat dipahami. Untuk menghasilkan suatu laporan keuangan yang berkualitas maka diperlukan kualitas sumber daya manusia yang melaksanakan dan berperan dalam proses akuntansi. Permasalahan penerapan basis akuntansi bukan sekedar masalah teknis akuntansi, yaitu bagaimana mencatat transaksi dan menyajikan laporan keuangan, namun yang lebih penting adalah bagaimana menentukan kebijakan akuntansi (*accounting policy*), perlakuan akuntansi untuk suatu transaksi (*accounting treatment*), pilihan akuntansi (*accounting choice*), dan mendesain atau menganalisis sistem akuntansi yang ada. Kebijakan untuk melakukan aktivitas tersebut tidak dapat dilakukan oleh orang (pegawai) yang tidak memiliki pengetahuan di bidang akuntansi (Forum Dosen Akuntansi Sektor Publik, 2006). Sehingga untuk dapat menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas, maka kualitas sumber daya manusia yang melaksanakan sistem akuntansi sangatlah penting.

Untuk menindaklanjuti terselenggaranya proses pembangunan yang sejalan dengan prinsip tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*), Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban untuk mengembangkan dan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi untuk meningkatkan kemampuan mengelola keuangan daerah, dan menyalurkan Informasi

Keuangan Daerah kepada pelayanan publik. Pemerintah perlu mengoptimalkan pemanfaatan kemajuan teknologi informasi untuk membangun jaringan sistem informasi manajemen dan proses kerja yang memungkinkan pemerintahan bekerja secara terpadu dengan menyederhanakan akses antar unit kerja.

Penelitian sebelumnya yang telah dilakukan tentang kualitas laporan keuangan pemerintah daerah antara lain: Pertama yaitu penelitian dari Suhardjo dan Kartika (2013) tentang pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintahan dan kualitas aparatur pemerintah daerah terhadap kualitas laporan keuangan (studi kasus pada pemerintah kota Tual). Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa penerapan standar akuntansi pemerintahan dan kualitas aparatur berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah kota Tual. Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Hamdani (2011) tentang pengaruh sistem pengendalian internal dan penerapan prinsip pengelolaan keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan daerah. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa sistem pengendalian internal dan penerapan prinsip pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Sukmaningrum (2012) mengenai analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah (studi empiris pada pemerintah kabupaten dan kota Semarang). Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kualitas sumber daya manusia, sistem pengendalian informasi dan faktor eksternal

berpengaruh positif terhadap kualitas informasi laporan keuangan daerah. Keempat, penelitian yang dilakukan oleh Maulidia, *dkk* (2014) mengenai pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintahan dan pemanfaatan teknologi informasi terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah pada dispenda kota Palembang. Hasilnya menunjukkan bahwa penerapan standar akuntansi pemerintahan dan pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh signifikan terhadap kualitas informasi laporan keuangan dispenda kota Palembang. Kelima, penelitian yang dilakukan oleh Roviyantie (2011) mengenai pengaruh kompetensi sumber daya manusia dan penerapan sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan daerah (survey pada organisasi perangkat daerah kabupaten Tasikmalaya). Hasilnya menunjukkan bahwa kompetensi sumber daya manusia dan penerapan sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan daerah. Keenam, penelitian yang dilakukan oleh Subaweh dan Nugraheni (2008) tentang pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan. Hasilnya menunjukkan bahwa penerapan standar akuntansi pemerintahan, ketersediaan sarana dan prasarana dan pengetahuan pengelola UAPPAEI dan UAPPB berpengaruh signifikan positif terhadap kualitas laporan keuangan. Ketujuh, penelitian yang dilakukan oleh Arfianti (2011) tentang analisis faktor-faktor yang mempengaruhi nilai informasi pelaporan keuangan pemerintah daerah (studi pada satuan kerja perangkat daerah di kabupaten Batang). Hasilnya

menunjukkan bahwa kualitas sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi, sistem pengendalian internal dan pengawasan keuangan daerah berpengaruh signifikan positif terhadap nilai informasi pelaporan keuangan pemerintah daerah kabupaten Batang.

Fakta yang terjadi dilapangan pada pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK terhadap LKPD tahun 2014 dilakukan atas 504 (93,51%) LKPD dari 539 pemerintah daerah yang wajib menyusun laporan keuangan (LK). Dari pemeriksaan 504 LKPD, BPK memberikan opini WTP atas 251 (49,80%) LKPD, termasuk LKPD Provinsi Kalimantan Utara yang baru kali pertama menyusun LK, opini WDP atas 230 (45,64%) LKPD, opini TW atas 4 (0,79%) LKPD, dan opini TMP atas 19 (3,77%) LKPD. Capaian LKPD ini di bawah target RPJMN 2010-2014 yang menetapkan opini WTP atas seluruh LKPD pada tahun 2014. BPK menambahkan paragraf penjelasan terhadap LK pemda dengan opini WTP antara lain terkait dengan penyimpangan SAP yang tidak material atas penyajian akun-akun dalam laporan keuangan dan adanya penerapan akuntansi berbasis akrual untuk yang pertama kali.

Secara keseluruhan, pada semester I tahun 2014 pemerintah provinsi memiliki persentase LKPD yang memperoleh opini WTP paling tinggi, yaitu 76,47% dibandingkan dengan pemerintah kota dan kabupaten, yaitu 61,54% dan 44,59%. Berdasarkan tingkat pemerintahan terjadi peningkatan opini WTP dari tahun sebelumnya. Pada pemerintah provinsi, terjadi peningkatan opini WTP dari 48,48% ke 76,47%, untuk pemerintah

kabupaten terjadi peningkatan dari 26,38% ke 44,59%, dan untuk pemerintah kota terjadi peningkatan dari 37,63% ke 61,54%. Perkembangan opini pada 504 LKPD 2014 dibandingkan dengan tahun sebelumnya mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Hal tersebut ditunjukkan adanya kenaikan opini pada 130 LKPD atau sebesar 25,79%.

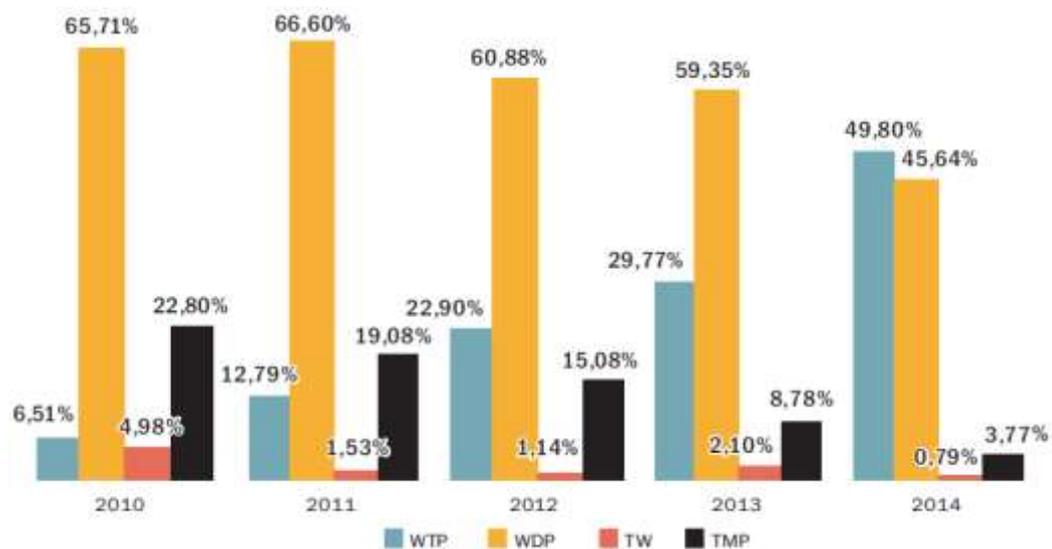
Tabel 1.1
Opini LKPD Tahun 2010-2014 Berdasarkan Tingkat Pemerintahan

Pemerintahan Tahun	Provinsi					Kabupaten					Kota				
	WTP	WDP	TW	TMP	Total	WTP	WDP	TW	TMP	Total	WTP	WDP	TW	TMP	Total
2010	6	22	0	5	33	16	254	23	103	396	12	67	3	11	93
	18%	67%	0%	15%	100%	4%	64%	6%	26%	100%	13%	72%	3%	12%	100%
2011	10	19	0	4	33	36	268	6	89	399	21	62	2	7	92
	30%	58%	0%	12%	100%	9%	67%	2%	22%	100%	23%	67%	2%	8%	100%
2012	17	11	0	5	33	72	256	6	67	401	31	52	0	7	90
	52%	33%	0%	15%	100%	18%	64%	1%	17%	100%	34%	58%	0%	8%	100%
2013	16	15	0	2	33	105	241	11	41	398	35	55	0	3	93
	48%	45%	0%	6%	100%	26%	61%	3%	10%	100%	38%	59%	0%	3%	100%
2014 (Sem I)	26	7	0	1	34	169	188	4	18	379	56	35	0	0	91
	76%	21%	0%	3%	100%	44%	50%	1%	5%	100%	62%	38%	0%	0%	100%

Sumber: bpk.go.id

Sebanyak 104 LKPD mengalami kenaikan dari WDP menjadi WTP, dan sebanyak 26 LKPD mengalami kenaikan opini dari TW atau TMP menjadi WDP atau WTP. Meski terjadi kenaikan opini LKPD sebesar 25,79%, terdapat 20 LKPD (3,97% dari total LKPD yang diperiksa)

memperoleh penurunan opini. Pada saat yang sama, persentase opini WDP mengalami penurunan dari 59,35% menjadi 45,64%. Penurunan juga terjadi pada jumlah LKPD yang memperoleh opini TW dan TMP.



Sumber: bpk.go.id

Gambar 1.1
Tren Opini LKPD Tahun 2010-2014

Pada umumnya penurunan opini disebabkan entitas tidak menerapkan SAP seperti tahun sebelumnya. Ketidaksesuaian dengan SAP tersebut antara lain meliputi penyajian aset dan belanja yang tidak didukung dengan bukti. Adapun, peningkatan opini dari WDP menjadi WTP pada 104 LKPD disebabkan entitas bersangkutan melaksanakan perbaikan atas kelemahan dalam LKPD tahun sebelumnya. Perbaikan itu antara lain:

1. Penyempurnaan sistem pengelolaan barang dan jasa, belanja pegawai, belanja hibah dan bantuan sosial.
2. Penyusunan bukti realisasi belanja modal.

3. Kejelasan nilai dan status penyertaan modal pemerintah daerah serta kelengkapan bukti pendukung atas penyertaan modal pemerintah daerah.
4. Penyempurnaan sistem pencatatan dan pengelolaan kas piutang, persediaan, investasi nonpermanen, aset tetap, aset lain-lain dan utang perhitungan pihak ketiga (PFK).
5. Penyaluran bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten dan kota.

Kondisi yang terjadi di lapangan saat ini sumber daya manusia aparatur di Indramayu dihadapkan dengan beberapa kendala yakni, distribusi pegawai yang tidak sesuai dengan kebutuhan organisasi, penempatan pegawai yang dalam jabatan tidak sesuai dengan kemampuan kompetensinya yang akhirnya menimbulkan beberapa masalah terutama masalah kinerja dari aparatur itu sendiri. Selanjutnya terkait dengan hal tersebut perlu dilakukan sebuah analisis guna mendapatkan gambaran menyeluruh dan lengkap mengenai posisi jabatan yang kemudian dipahami secara akurat untuk merancang sebuah program yang baik tentang sistem pengendalian internal yang baik untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Kemudian untuk mendukung semua itu diperlukan sebuah sistem, dengan berkembangnya teknologi saat ini maka penguasaan dan pemanfaatan teknologi informasi sangat diperlukan tetapi untuk hal tersebut masih terbatasnya aparatur yang memahami teknologi informasi yang mengakibatkan sistem pemerintahan tidak berjalan secara maksimal dan mengganggu kinerja pemerintah kabupaten Indramayu. Artinya fakta

tersebut menunjukkan bahwa sumber daya manusia khususnya aparatur pemerintahan masih belum mencukupi untuk pemenuhan pelayanan yang baik bagi masyarakat dan belum mencapai kinerja secara maksimal.

Selain itu, fakta yang terjadi dilapangan adalah RSUD Indramayu tidak berjalan mengikuti standar yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam hal ini khususnya Standar Akuntansi Pemerintahan. Kasus tersebut ditemukan setelah BPK melakukan pemeriksaan terhadap kabupaten Indramayu dan menemukan bahwa RSUD Indramayu tidak mengikuti standar yang ada. Hal ini diakui oleh wakil bupati Indramayu yang menyebutkan bahwa RSUD Indramayu berjalan sendiri tanpa adanya sepengetahuan oleh pemerintah kabupaten dan tidak mau mengikuti standar yang ada. Dampak dari kasus tersebut sangat terlihat ketika BPK selesai melakukan pemeriksaan dan memberikan opini *Disclaimmer* kepada kabupaten Indramayu. BPK beralasan bahwa laporan keuangan yang dibuat oleh RSUD Indramayu banyak ditemukan kejanggalan dan ditemukan juga investasi palsu yang tidak bisa dibuktikan kebenarannya. Artinya dengan kondisi seperti ini sistem pengendalian yang ada di Indramayu masih lemah dan perlu adanya suatu pembenahan yang baik untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik.

Berdasarkan fenomena tersebut, peneliti ingin meneliti dengan judul **“Dampak Kualitas Sumber Daya Manusia, Sistem Pengendalian Internal, Pemanfaatan Teknologi Informasi Dan Pemahaman Standar Akuntansi Pemerintahan Terhadap Kualitas Laporan Keuangan**

Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu”. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Roviyantje (2011) dengan judul “Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia Dan Penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Daerah (Survei Pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten Tasikmalaya).” Sehingga variabel yang dikembangkan adalah kompetensi sumber daya manusia dan penerapan sistem akuntansi keuangan daerah. Selanjutnya, peneliti menambahkan variabel independen berupa sistem pengendalian internal yang diambil dari Sukmaningrum (2012), pemanfaatan teknologi informasi yang diambil dari Lubis (2014) dan pemahaman standar akuntansi pemerintahan yang diambil dari Sari, dkk (2014).

B. Batasan Masalah Penelitian

Batasan masalah ini bertujuan untuk memberikan batasan yang paling jelas dari permasalahan yang ada untuk memudahkan pembahasan. Dari banyak faktor yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah maka penelitian ini hanya membatasi variabel pada pengujian yaitu kualitas sumber daya manusia, sistem pengendalian internal pemerintah, pemanfaatan TI dan pemahaman standar akuntansi pemerintahan.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Sesuai dengan batasan masalah yang telah diuraikan, rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

1. Apakah kualitas sumber daya manusia berpengaruh positif signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh positif signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
3. Apakah sistem pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh positif signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
4. Apakah pemahaman standar akuntansi pemerintah berpengaruh positif signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan bukti empiris kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

E. Manfaat Penelitian

1. Teoritis
 - a. Manfaat penelitian bagi akademik adalah memberikan sumbangan referensi bagi rekan-rekan mahasiswa dalam pemahaman tentang akuntansi sector publik dan manajemen pemerintahan.
 - b. Memberikan bukti empiris dan dapat dijadikan sebagai referensi bagi pembaca, serta dapat memberikan informasi bagi penulis lain dalam penelitian selanjutnya tentang kualitas laporan keuangan daerah.
2. Praktis
 - a. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan pertimbangan untuk proses penyusunan laporan keuangan dan memperbaiki kualitas laporan keuangan pemerintah daerah khususnya kabupaten Indramayu.

b. Bagi Perguruan Tinggi

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan informasi bagi para akademisi dan masukan bagi para peneliti yang berminat meneliti dengan permasalahan yang sama.

c. Bagi Peneliti

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan baik secara teori maupun praktik terkait dengan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.