

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam pengelolaan keuangan, pemerintah melakukan reformasi dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 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. Pemerintah juga mengeluarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). SAP merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang ditetapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Tujuan penting reformasi akuntansi dan administrasi sektor publik adalah akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan pemerintah pusat maupun daerah (Badjuri dan Trihapsari, 2004). Badjuri dan Trihapsari (2004) mengatakan bahwa akuntabilitas dan transparansi tersebut dimaksudkan untuk memastikan bahwa pengelolaan keuangan pemerintah yang dilakukan aparatur pemerintah berjalan dengan baik. Hal tersebut seiring dengan tuntutan masyarakat agar organisasi sektor publik meningkatkan kualitas, profesionalisme dan akuntabilitas publik dalam menjalankan aktivitas pengelolaan keuangan pemerintah pusat/daerah.

Bentuk laporan pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah selama satu tahun anggaran adalah dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Laporan keuangan pemerintah daerah harus mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010. Tujuan diberlakukannya hal tersebut adalah agar lebih *accountable* dan semakin diperlukannya peningkatan kualitas laporan keuangan. Kualitas laporan keuangan pemerintah sangat dipengaruhi oleh faktor kepatuhan terhadap standar akuntansi, kapabilitas sumber daya manusia, serta dukungan sistem akuntansi yang ada. Tidak pula terlepas dinamika perubahan eksternal yang tidak dapat dikendalikan oleh organisasi. 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. *Governmental Accounting Standard Board* (1999) dalam *Concepts Statement No.1* tentang *Objectives of Financial Reporting* menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan dasar pelaporan keuangan di pemerintahan. Pengelolaan keuangan pemerintah daerah harus dilakukan berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik yaitu pengelolaan keuangan yang dilakukan secara transparan dan akuntabel, yang memungkinkan para pemakai laporan keuangan untuk dapat mengakses informasi tentang hasil yang dicapai dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Faktor eksternal atau lingkungan eksternal adalah kondisi lingkungan yang berada diluar kendali organisasi yang berpengaruh signifikan pada rencana *strategic* dan rencana operasional, sehingga langsung atau tidak langsung berpengaruh pada kualitas output, dalam hal ini laporan keuangan. Faktor eksternal tersebut pada dasarnya dapat dikategorikan sebagai sebab atau alasan kualitas laporan keuangan meningkat atau menurun. Organisasi tidak dapat menghindar dari adanya pengaruh faktor eksternal yang tidak dapat dikontrol oleh organisasi itu sendiri, seperti kemajuan teknologi dan perubahan regulasi. Dalam kondisi ekonomi global, organisasi lebih terbuka pada organisasi lain atau negara lain.

Berdasarkan Al-Quran Surat Al-Baqarah ayat 282 dikatakan :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدَيْنٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُّسَمًّى فَاكْتُبُوا هُوَ لَكُمْ بِئِنَّكُمْ كَاتِبٌ بِالْعَدْلِ ۗ وَلَا يَأْبَ كَاتِبٌ أَنْ يَكْتُبَ كَمَا عَلَّمَهُ اللَّهُ فَلْيَكْتُبْ وَلْيُمْلِلِ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ وَلْيَتَّقِ اللَّهَ رَبَّهُ وَلَا بِيحْسٍ مِنْهُ شَيْئًا ۗ فَإِنْ كَانَ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ سَفِيهًا أَوْ ضَعِيفًا أَوْ لَا يَسْتَطِيعُ نِ يُمْلَ ۗ هُوَ فَلْيُمْلِلْ وَلِيَّهُ بِالْعَدْلِ ۗ وَأَسْتَشْهِدُوا شَهِيدَيْنِ مِنْ رِجَالِكُمْ ۖ فَإِنْ لَمْ يَكُونَا رَجُلَيْنِ فَرَجُلٌ وَامْرَأَتَانِ مِمَّنْ تَرْضَوْنَ مِنَ الشُّهَدَاءِ أَنْ تَضِلَّ إِحْدَاهُمَا فَتُذَكَّرَ إِحْدَاهُمَا الْأُخْرَى ۗ وَلَا يَأْبَ الشُّهَدَاءُ إِذَا مَا دُعُوا ۗ وَلَا تَسْأَمُوا أَنْ تَكْتُبُوهُ صَغِيرًا أَوْ كَبِيرًا إِلَىٰ أَجَلِهِ ۗ ذَلِكُمْ أَقْسَطُ عِنْدَ اللَّهِ وَأَقْوَمُ لِلشَّهَادَةِ وَأَدْنَىٰ أَلَّا تَرْتَابُوا ۗ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً حَاضِرَةً تُدِيرُونَهَا بَيْنَكُمْ فَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ أَلَّا تَكْتُبُوهَا ۗ وَأَشْهِدُوا إِذَا تَبَايَعْتُمْ ۗ وَلَا يُضَارَّ كَاتِبٌ وَلَا شَهِيدٌ ۗ وَإِنْ تَفَعَّلُوا فَإِنَّهُ فَسُوقٌ بِكُمْ ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۗ وَيَعْلَمُكُمُ اللَّهُ ۗ وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ

Artinya : “Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu'amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. Dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya dengan adil. Dan

janganlah penulis enggan menulisnya sebagaimana Allah 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 daripada hutangnya. Jika yang berhutang itu orang yang lemah akalnya atau lemah (keadaannya) atau dia sendiri tidak mampu mengimlakkan, maka hendaklah walinya mengimlakkan dengan jujur. Dan persaksikanlah dengan dua orang saksi dari orang-orang lelaki (di antaramu). Jika bukan dua orang lelaki, maka (boleh) seorang lelaki dan dua orang perempuan dari saksi-saksi yang kamu ridhai, supaya jika seorang lupa maka yang seorang lagi mengingatkannya. Janganlah saksi-saksi itu enggan (memberi keterangan) apabila mereka dipanggil; dan janganlah kamu jemu menulis hutang itu, baik kecil maupun besar, sampai batas waktu membayarnya. Yang demikian itu, lebih adil di sisi Allah dan lebih dapat menguatkan persaksian dan lebih dekat kepada tidak (menimbulkan) keraguan kamu. Tetapi jika ia merupakan perdagangan tunai yang kamu jalankan di antara kamu, maka tidak ada dosa bagi kamu, (jika) kamu tidak menulisnya. Dan persaksikanlah apabila kamu berjual beli; dan janganlah penulis dan saksi memudharatkan yang bermuamalah (dan jangan juga yang bermuamalah memudharatkan para saksi dan penulis). Jika kamu lakukan (yang demikian), maka sesungguhnya hal itu adalah suatu kefasikan pada diri kamu. Dan bertakwalah kepada Allah; Allah mengajarmu; dan Allah Maha mengetahui segala sesuatu.”.

Laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah akan digunakan oleh beberapa pihak yang berkepentingan sebagai dasar untuk pengambilan keputusan. Oleh karena itu, informasi yang terdapat di dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) harus bermanfaat dan sesuai dengan kebutuhan para pemakai. Xu *et al.* (2003) menyatakan bahwa informasi akan bermanfaat apabila informasi tersebut dapat mendukung pengambilan keputusan dan dapat dipahami oleh para pemakai. Oleh karena itu, pemerintah daerah wajib memperhatikan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan untuk keperluan perencanaan, pengendalian, dan pengambilan keputusan. Informasi akuntansi yang terdapat di dalam laporan keuangan pemerintah daerah harus memenuhi beberapa karakteristik kualitatif yang sebagaimana disyaratkan dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yakni:

a. Relevan

Informasi dikatakan relevan apabila informasi tersebut memiliki manfaat, sesuai dengan tindakan yang dilakukan oleh pemakai laporan keuangan. Atau dengan kata lain, informasi dikatakan relevan apabila dapat memengaruhi pengambilan keputusan manajerial. Informasi yang relevan dapat digunakan untuk mengevaluasi peristiwa masa lalu, masa sekarang, dan masa depan (*predictive value*), dan menegaskan atau memperbaiki harapan yang telah dibuat sebelumnya (*feedback value*). Dan agar informasi dikatakan relevan, informasi harus tersedia tepat waktu bagi pengguna informasi atau untuk pengambilan keputusan (*timeliness*).

b. Andal

Keandalan informasi sangat bergantung pada kemampuan suatu informasi dalam menyajikan secara wajar keadaan atau peristiwa yang disajikan dengan keadaan yang sebenarnya terjadi. Keandalan suatu informasi akan berbeda, tergantung pada level pemakai, tingkat pemahaman pada aturan dan standar yang digunakan untuk menyajikan informasi tersebut. Suatu informasi dikatakan andal apabila :

1. Dapat diuji kebenarannya (*verifiabel*)

Kemampuan informasi untuk diuji kebenarannya oleh orang yang berbeda, tetapi dengan menggunakan metode yang sama, akan menghasilkan hasil akhir yang sama.

2. Netral

Tidak ada unsur bias dalam penyajian laporan atau informasi keuangan.

3. Penyajian secara wajar/ jujur (*representational faithfulness*)

Menggambarkan keadaan secara wajar dan lengkap menunjukkan hubungan antara data akuntansi dan peristiwa-peristiwa yang sebenarnya digambarkan oleh data tersebut.

Informasi yang disajikan harus bebas dari unsur bias.

c. Dapat dibandingkan

Suatu informasi dikatakan memiliki manfaat apabila informasi tersebut dapat diperbandingkan, baik antar periode maupun antar entitas.

d. Dapat dipahami

Suatu informasi dikatakan bermanfaat apabila dapat dengan mudah dipahami oleh pihak pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas penggunaan pengguna.

Apabila informasi yang terdapat di dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah memenuhi kriteria karakteristik kualitatif laporan keuangan pemerintah seperti yang disyaratkan dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010, berarti pemerintah daerah mampu mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Informasi yang terkandung di dalam laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah harus sesuai dengan kriteria nilai informasi yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan. Apabila tidak sesuai dengan perundang-undangan, maka akan mengakibatkan kerugian daerah, potensi kekurangan daerah, kekurangan penerimaan, kelemahan administrasi, ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakfektifan. Fakta yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa dari hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas 358 LKPD yang dilaporkan dalam IHPS (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester) I Tahun 2011 menemukan 3.397 kasus kelemahan Sistem Pengendalian Intern (SPI) yang meliputi kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan kelemahan struktur pengendalian intern. BPK juga menemukan dan mencatat ketidakpatuhan

terhadap ketentuan perundang-undangan sebanyak 5.551 kasus yang meliputi belanja fiktif, kekurangan volume belanja pekerjaan atau barang, kelebihan pembiayaan, belanja tidak sesuai ketentuan, pembayaran melebihi standar, dengan total kerugian sebanyak 5,28 triliun.

Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) pada laporan keuangan pemerintah daerah yang terdiri dari pemerintahan pusat, pemerintahan kabupaten dan pemerintahan kota tahun 2011-2015, menunjukkan bahwa terjadi peningkatan pemberian opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) dari 13% pada tahun 2011 menjadi 58% pada tahun 2015, terjadi peningkatan sebesar 45%. LKPD yang mendapatkan opini WDP mengalami penurunan sebesar 32%, di tahun 2011, 67% di tahun 2015 menjadi 35%. Penurunan juga terjadi pada LKPD yang mendapat opini TMP sebesar 13%, sedangkan LKPD yang mendapat opini TW dari BPK tetap 1 %, sempat mengalami kenaikan menjadi 2% pada tahun 2013. Hal ini menunjukkan bahwa semakin banyak laporan keuangan pemerintah daerah yang disusun sesuai dengan peraturan yang berlaku sehingga menghasilkan laporan yang berkualitas.

Tabel 1.1

Perkembangan Opini LKPD dari Tahun 2011-2015

Tahun	Opini LKPD Seluruh Tingkat Pemerintahan			
	TW	TMP	WDP	WTP
2011	1%	19%	67%	13%
2012	1%	15%	61%	23%
2013	2%	9%	59%	30%
2014	1%	6%	46%	47%
2015	1%	6%	35%	58%

Sumber : www.bpk.go.id

Peningkatan kualitas LKPD terjadi pada setiap tingkat pemerintahan, seperti pada pemerintahan Kabupaten yang mengalami peningkatan cukup signifikan dimana LKPD yang mendapat opini WTP di tahun 2011 sebesar 9% menjadi 65% pada tahun 2015 ini berarti terjadi peningkatan sebesar 56%.

Tabel 1.2

Perkembangan Opini LKPD Tingkat Pemerintahan Kabupaten Tahun
2011-2015

Opini/Tahun	Tingkat Pemerintahan Kabupaten				
	2011	2012	2013	2014	2015
WTP	9%	18%	26%	41%	65%
WDP	57%	63%	61%	50%	37%
TMP	22%	17%	10%	8%	7%
TW	2%	2%	3%	1%	1%

Sumber : www.bpk.go.id

Walaupun setiap tahunnya LKPD yang mendapat opini WTP meningkat, namun masih terdapat banyak LKPD yang telah diaudit belum mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian dari Badan Pemeriksa Keuangan. Bahkan terdapat juga LKPD yang justru mengalami penurunan opini. Hal ini disebabkan karena masih banyak pemerintah daerah yang menyajikan LKPD tidak sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah, sistem pengendalian intern yang masih lemah dan tidak taat terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tabel 1.3
Perkembangan Opini LKPD

Nama Kabupaten / Tahun	Kabupaten Magelang
2011	WDP
2012	WDP
2013	WDP
2014	WDP
2015	WDP

Sumber : www.bpk.go.id

Namun juga ada LKPD yang tidak mengalami peningkatan atau bahkan tetap mempertahankan kualitas. Seperti yang terjadi pada LKPD pemerintah kabupaten Magelang yang tidak mengalami peningkatan selama 5 tahun mendapat opini WDP dari BPK.

Dalam penelitian ini yang menjadi Das Sein adalah menurut website kemenkeu.go.id hasil evaluasi oleh BPK menunjukkan bahwa LKPD yang memperoleh opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) dan WDP (Wajar Dengan Pengecualian) pada umumnya memiliki pengendalian intern telah memadai. Adapun LKPD yang memperoleh opini TW (Tidak Wajar) dan TMP (Tidak Memberikan Pendapat) memerlukan perbaikan pengendalian intern dalam hal keandalan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan.

Masih banyaknya opini TW dan TMP yang diberikan oleh BPK menunjukkan kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah belum optimal. Bersumber (bpk.go.id) menemukan beberapa kasus kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, terdiri atas:

1. Pencatatan tidak/belum dilakukan secara akurat
2. Proses penyusunan laporan tidak sesuai dengan ketentuan
3. Terlambat menyampaikan laporan
4. Sistem informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai
5. Sistem informasi akuntansi dan pelaporan belum didukung SDM yang memadai.

Dalam Penelitian ini yang menjadi Das Sollen adalah seharusnya laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah berdasarkan pernyataan standar akuntansi pemerintahan nomor 1 paragraf 9 sebagaimana terdapat di Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan adalah laporan yang tersruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Laporan keuangan bertujuan untuk menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bagi para pengguna dan pemakai dalam menentukan pengambilan keputusan mengenai alokasi sumber daya. Kualitas laporan keuangan adalah sejauh mana laporan keuangan yang disajikan menunjukkan informasi yang benar dan jujur.

Berdasarkan fenomena-fenomena tersebut, dapat disimpulkan bahwa laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah masih belum memenuhi kriteria nilai informasi yang disyaratkan. Mengingat bahwa karakteristik kualitatif merupakan unsur penting dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah sebagai dasar pengambilan keputusan, maka peneliti tertarik untuk meneliti faktor apa saja yang dapat memengaruhi keandalan dan ketepatan waktu pelaporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini mengacu pada penelitian terdahulu yang berkaitan dengan kualitas informasi laporan keuangan, yaitu: Xu *et al.* (2003); Choirunisah (2008); Indriasari dan Nahartyo (2008); Nugraha dan susanti (2010); Winidyaningrum dan Rahmawati (2010). Mengacu pada penelitian terdahulu, bahwa terdapat tingkat signifikansi yang berbeda dari masing-masing variabel atribut kualitas laporan keuangan, dan masih terbatasnya jumlah penelitian yang dilakukan di Indonesia terkait dengan kualitas laporan keuangan pemerintah, penelitian ini menarik untuk meneliti kembali faktor-faktor penentu kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka rumusan masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) memengaruhi kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah?

2. Apakah Sistem Pengendalian Intern (SPI) memengaruhi kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah?
3. Apakah Pemanfaatan Teknologi Informasi (TI) memengaruhi kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah?
4. Apakah Faktor Eksternal (EKS) memoderasi pengaruh kompetensi sumber daya manusia (SDM) terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah?
5. Apakah Faktor Eksternal (EKS) memoderasi pengaruh sistem pengendalian intern terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah?
6. Apakah Faktor Eksternal (EKS) memoderasi pengaruh pemanfaatan Teknologi Informasi terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang diuraikan diatas, maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mendapatkan dan memperoleh bukti secara empiris apakah kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah
2. Untuk mendapatkan dan memperoleh bukti secara empiris apakah Sistem Pengendalian Intern terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah

3. Untuk mendapatkan dan memperoleh bukti secara empiris apakah Pemanfaatan Teknologi Informasi terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah
4. Untuk mendapatkan dan memperoleh bukti secara empiris apakah faktor eksternal dalam hubungan antara kompetensi sumber daya manusia terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah
5. Untuk mendapatkan dan memperoleh bukti secara empiris apakah faktor eksternal dalam hubungan antara sistem pengendalian intern terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah
6. Untuk mendapatkan dan memperoleh bukti secara empiris apakah faktor eksternal dalam hubungan antara pemanfaatan teknologi informasi terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah.

D. Manfaat penelitian

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

Manfaat Teoritis

Hasil penelitian diharapkan dapat mengembangkan literatur-literatur akuntansi yang sudah ada, dan memperkuat penelitian sebelumnya yaitu

berkaitan dengan analisis faktor yang memengaruhi kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah.

Manfaat Praktis

Hasil penelitian untuk menambah wawasan mengenai kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dilihat dari pengaruh faktor kualitatif.

1. Bagi Masyarakat

- a. Meningkatkan pengetahuan masyarakat tentang bagaimana kualitas Sumber Daya Manusia dapat memengaruhi kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah.
- b. Meningkatkan pengetahuan masyarakat tentang bagaimana kualitas Sistem Pengendalian Intern dapat memengaruhi kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah.
- c. Meningkatkan pengetahuan masyarakat tentang bagaimana kualitas Pemanfaatan Teknologi Informasi dapat memengaruhi kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah.

2. Bagi pemerintah daerah

Sebagai wawasan tentang pengaruh Sumber Daya Manusia, Sistem Pengendalian Intern, Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Faktor Eksternal terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah.

