

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Akuntansi keuangan mengalami beberapa pembaharuan mengikuti kemajuan zaman. Perkembangan ini tidak hanya dirasakan oleh perusahaan-perusahaan swasta saja, melainkan lembaga-lembaga pemerintahan pun dituntut untuk menyesuaikan dengan reformasi bidang akuntansi. Perkembangan akuntansi pada pemerintahan ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mensyaratkan bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) disusun dan disajikan dengan standar akuntansi pemerintahan yang ditetapkan oleh peraturan pemerintah.

Adanya pembaharuan akuntansi menjadi salah satu acuan dalam proses perubahan sistem perbendaharaan dan pertanggungjawaban keuangan lembaga pemerintahan. Bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan secara nyata yang dilakukan oleh pemerintah berupa laporan keuangan. Upaya pemerintah untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan dengan menerapkan pengelolaan keuangan secara akuntabilitas dan transparansi. Pengelolaan keuangan secara otomatis akan mengatur aspek-aspek teknis yang meliputi bidang peraturan, kelembagaan, sistem informasi keuangan daerah dan peningkatan kualitas sumber daya manusia. Tata kelola keuangan yang

akuntabel diukur dengan pertanggungjawaban entitas dalam pengelolaan sumber daya manusia dan pelaksanaan kebijakan untuk mencapai tujuan, sedangkan transparansi diukur dengan adanya keterbukaan memberikan informasi keuangan dan pengungkapan laporan keuangan secara jujur kepada masyarakat.

Pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah disajikan dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang meliputi Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Penyusunan laporan keuangan pemerintah harus mengacu kepada Standar Akuntansi Pemerintah serta pelaporan yang tepat waktu sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang merupakan hasil revisi dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005. Laporan keuangan akan menyediakan informasi yang dibutuhkan oleh suatu entitas mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi selama satu periode pelaporan. Mengingat informasi yang tercantum dalam laporan keuangan pemerintah wajib untuk dipublikasikan, laporan keuangan pemerintah harus memenuhi kriteria kualitatif yakni:

#### A. Relevan

Informasi yang termuat dalam laporan keuangan harus dapat mengevaluasi peristiwa masa lalu, masa sekarang, dan masa depan. Suatu informasi dapat dikatakan relevan jika mencakup manfaat umpan balik (*feedback value*), manfaat prediktif (*predictive value*), penyajian secara tepat waktu,

dan memenuhi kelengkapan lingkup akuntansi yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan.

B. Andal

Informasi laporan keuangan yang andal akan terbebas dari kesalahan material dan pengertian yang menyesatkan. Keandalan suatu informasi laporan keuangan diukur dengan penyajian fakta secara jujur dan dapat diverifikasi.

C. Dapat dibandingkan

Laporan keuangan yang berkualitas harus mencakup informasi yang lebih bermanfaat apabila dibandingkan dengan laporan periode sebelumnya.

D. Dapat dipahami

Informasi yang terdapat dalam laporan keuangan harus disajikan dengan menggunakan istilah yang disesuaikan dengan pemahaman para pengguna.

Karakteristik kualitatif laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya (Nurdialy, 2013). Kriteria laporan yang berkualitas tersebut akan menjadi bukti keberhasilan pemerintah dalam penerapan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan. Laporan keuangan berperan sebagai dasar pengambilan keputusan, dapat dibayangkan apabila informasi keuangan yang disajikan tidak berkualitas, maka akan berdampak kepada kerugian keuangan daerah.

Fenomena yang terjadi mengenai kualitas informasi laporan keuangan berkaitan dengan pemberian opini audit atas LKPD yang dilakukan oleh BPK.

Laporan Keuangan Pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah mendapat penilaian dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) setiap tahunnya. Terdapat 4 (empat) opini yang diberikan pemeriksa atas laporan keuangan tersebut, yakni opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), opini Tidak Wajar (TW), dan opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP). Apabila pemeriksa menilai suatu laporan keuangan dengan opini WTP, maka laporan keuangan tersebut dapat dikatakan baik dan berkualitas.

Berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) 1 tahun 2015, pemeriksaan LKPD tahun 2014 dilakukan atas 504 (93,15%) LKPD dari 539 pemerintah daerah yang wajib menyusun laporan keuangan. Dari pemeriksaan tersebut, BPK memberikan opini WTP atas 251 (49,80%) LKPD, 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 RPJM 2010-2014 yang menetapkan opini WTP atas seluruh LKPD pada tahun 2014. Perkembangan opini pada 504 LKPD 2014 berdasarkan pemerintahan disajikan pada Gambar I.1 sebagai berikut:

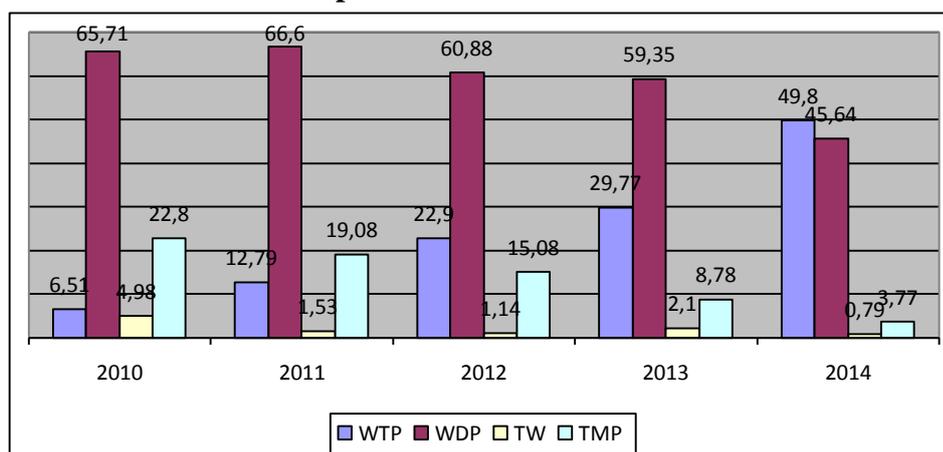
Pemerintah tahun	Provinsi					Kabupaten					Kota				
	WTP	WDP	TW	TMP	Total	WTP	WDP	TW	TMP	Total	WTP	WDP	TW	TMP	Total
2010	6	22	0	5	33	16	254	23	103	396	12	67	3	11	93
	18%	67%	0%	15%	100%	4%	64%	6%	26%	100%	13%	72%	3%	12%	100%
2011	10	19	0	4	33	36	268	6	89	399	31	62	2	7	92
	30%	58%	0%	12%	100%	9%	67%	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	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%

**Gambar I.1 Opini LKPD Tahun 2010-2014 Berdasarkan Pemerintahan**

Sumber : [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id) (diakses pada 15 Februari 2016)

Berdasarkan Gambar I.1, secara keseluruhan pada semester I tahun 2014 dibandingkan dengan tahun sebelumnya mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Hal tersebut ditunjukkan adanya kenaikan opini pada 130 LKPD atas sebesar 25,75%. Pemerintah provinsi memiliki presentase LKPD yang memperoleh opini WTP paling tinggi, yaitu 76% dibandingkan dengan pemerintah kota dan kabupaten, yaitu 64% dan 44%. Berdasarkan tingkat pemerintahan pada pemerintah provinsi, terjadi peningkatan dari 48% ke 76%, untuk pemerintah kabupaten terjadi peningkatan dari 26% menjadi 44%, dan untuk pemerintah kota terjadi peningkatan dari 38% ke 62%. 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 sebagaimana digambarkan pada Grafik I.1.

**Grafik I.1**  
**Tren Opini LKPD Tahun 2010-2014**



Sumber : [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id) (diakses pada 15 Februari 2016)

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kota Bekasi tahun 2013 masih mendapat predikat Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Opini terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Bekasi tersebut diserahkan

kepala Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Jawa Barat. Opini WDP atas LKPD tahun 2013 dengan hanya 1 (satu) pengecualian yaitu pengecualian terhadap penatausahaan *asset* tetap. Hal tersebut menandakan adanya pencapaian progres yang cukup signifikan apabila dibandingkan dengan opini audit yang diberikan atas LKPD tahun 2012. Opini audit yang diberikan WDP atas LKPD Kota Bekasi tahun 2012 dengan 3 (tiga) pengecualian yakni, pengecualian terhadap pengelolaan fasilitas sosial dan fasilitas umum, *asset* tetap, serta investasi. Sementara itu, pemeriksaan atas LKPD tahun 2014, Kota Bekasi masih mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), dengan pengecualian sebagian besar pada *asset* tetap ([bandung.bekasikota.com](http://bandung.bekasikota.com)). Berdasarkan beberapa fenomena yang terjadi, dapat disimpulkan bahwa belum tercapainya karakteristik kualitatif terhadap informasi laporan keuangan pemerintah daerah.

Salah satu faktor yang mempengaruhi kualitas informasi laporan keuangan adalah kompetensi sumber daya manusia. Kualitas informasi laporan keuangan dinilai dengan adanya perkembangan sistem informasi, dalam hal ini dipengaruhi oleh sumber daya manusia sebagai penggerak sistem informasi. Berdasarkan pernyataan tersebut, untuk menghasilkan informasi yang dimuat dalam laporan keuangan pemerintah diperlukan sumber daya manusia yang berkualitas. Kompetensi diartikan sebagai karakteristik dasar dari seseorang yang memungkinkan mereka mengeluarkan kinerja superior dalam pekerjaannya. Makna kompetensi mengandung bagian kepribadian yang mendalam dan melekat pada seseorang dengan perilaku yang dapat

diprediksi pada berbagai keadaan dan tugas pekerjaan (Setyowati & Isthika, 2014). Perpindahan akuntansi pemerintah dari berbasis kas menjadi akrual merupakan permasalahan yang berkaitan dengan laporan keuangan dan perlu mendapatkan perhatian khusus. Syarifudin (2014) menyatakan bahwa perubahan akuntansi berbasis kas menjadi akrual bukan sekedar masalah teknis pencatatan transaksi dan menyajikan laporan keuangan, tetapi membutuhkan kebijakan akuntansi (*accounting policy*), perlakuan akuntansi untuk suatu transaksi (*accounting treatment*), pilihan akuntansi (*accounting choice*), serta mendesain atau menganalisis sistem akuntansi yang ada. Oleh karena itu, perlu mempekerjakan sumber daya manusia/aparaturnya yang memiliki kompetensi agar mampu menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan Pemerintah yang berkualitas. Mengingat SDM yang kompeten menjadi *asset* tenaga kerja lembaga pemerintahan dalam proses pencapaian tujuan yang diinginkan.

Faktor lain yang mempengaruhi kualitas informasi laporan keuangan pemerintah adalah penggunaan teknologi informasi. Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah yang merupakan pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2001 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah, menyatakan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah berkewajiban untuk mengembangkan dan memanfaatkan kemajuan teknologi untuk meningkatkan kemampuan mengelola keuangan dan menyalurkan informasi keuangan kepada pelayanan publik (Surastiani & Handayani, 2015). Penggunaan kemajuan teknologi yang baik dalam bidang

keuangan sangat berguna untuk memudahkan pengelolaan keuangan lembaga pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah serta meningkatkan efisiensi waktu dan tenaga.

Kualitas informasi laporan keuangan pemerintah juga dipengaruhi oleh adanya sistem pengendalian intern yang diterapkan oleh lembaga pemerintahan tersebut. Penerapan sistem pengendalian intern disusun dengan berlandaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Peranan sistem pengendalian intern dalam penyajian informasi keuangan adalah menciptakan laporan keuangan yang andal, sehingga dapat memudahkan proses pemeriksaan (audit) laporan keuangan. Dari data IHPS 1 2015, tercatat beberapa permasalahan dalam penerapan SPI yaitu meliputi, 2.222 (37,17%) kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, 2.598 (43,46%) kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja dan 1.158 (19,37%) kelemahan struktur pengendalian intern. Selain kelemahan dalam sistem pengendalian intern, hasil pemeriksaan atas 504 LKPD Tahun 2014 mengungkapkan adanya 5.993 permasalahan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebanyak 3.638 permasalahan berdampak finansial yang meliputi 2.422 (40,41%) kerugian daerah senilai Rp 1,42 triliun, 324 (5,41%) potensi kerugian daerah senilai Rp 1,41 triliun, dan 829 (14,88%) kekurangan penerimaan senilai Rp 373,70 miliar. Selain itu, terdapat 2.355 (39,30%) kelemahan administrasi.

Selain fenomena yang terjadi mengenai kualitas informasi laporan keuangan pemerintah, beberapa penelitian sebelumnya yang meneliti pengaruh kompetensi sumber daya manusia kualitas informasi laporan keuangan pemerintah dengan menunjukkan hasil yang tidak konsisten. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Winidyaningrum & Rahmawati (2010), Sudiarianti, *et al.*, (2015), Setyowati & Isthika (2014), Pradono & Basukianto (2015), Zahro (2015), Andini & Yusrawati (2015), dan Yensi (2014) yang menunjukkan bahwa kompetensi SDM berpengaruh terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Fikri, *et al.*, (2015) dan Syarifudin (2014) menyatakan bahwa kompetensi SDM tidak berpengaruh terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah.

Beberapa penelitian terdahulu lainnya juga meneliti pengaruh teknologi informasi terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah dan menemukan hasil yang berbeda. Seperti penelitian oleh Yosefrinaldi (2013), Yudianta & Erawati (2012), Winidyaningrum & Rahmawati (2010), Haliah (2012), dan Pradono & Basukianto (2015) yang menunjukkan bahwa teknologi informasi berpengaruh terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah. Namun, penelitian Surastiani & Handayani (2015) menunjukkan hasil sebaliknya, yakni teknologi informasi tidak berpengaruh terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah.

Penelitian terdahulu juga meneliti mengenai pengaruh sistem pengendalian intern terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah yakni

Yosefrinaldi (2013), Yudianta & Erawati (2012), Winidyaningrum & Rahmawati (2010), Haliah (2012), Pradono & Basukianto (2015), Surastiani & Handayani (2015), Sudiarianti, *et al.*, (2015), Syarifudin (2014), Zahro (2015), Susilawati & Riana (2014), yang menunjukkan bahwa sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah. sedangkan penelitian oleh Yendrawati (2013), Yensi (2014) dan Fikri, *et al.*, (2015) menemukan hasil sistem pengendalian intern tidak berpengaruh terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah.

Mengacu pada penelitian terdahulu, bahwa terdapat perbedaan hasil dari beberapa penelitian telah mendorong untuk dilakukan analisis lebih lanjut mengenai pengaruh faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas informasi laporan keuangan pemerintah, yakni kompetensi sumber daya manusia, teknologi informasi, dan sistem pengendalian intern. Penelitian yang dilakukan berjudul **“Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia, Teknologi Informasi, dan Sistem Pengendalian Intern Terhadap Kualitas Informasi Laporan Keuangan Pemerintah”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Permasalahan yang melatarbelakangi kualitas informasi laporan keuangan pemerintah antara lain:

1. Dari data IHPS 1 Tahun 2015, sejumlah LKPD masih mendapatkan opini audit Tidak Wajar (TW) dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP).

2. Pencapaian terhadap opini audit oleh BPK terhadap LKPD yang belum maksimal menunjukkan bahwa masih banyak kelemahan yang meliputi sistem pengendalian intern dan kepatuhan terhadap peraturan.
3. Kelemahan dalam penyajian laporan keuangan akan mengakibatkan kerugian daerah, kekurangan penerimaan, dan penyimpangan administrasi.
4. Perubahan akuntansi berbasis kas menjadi akrual menjadi permasalahan yang berkaitan dengan ketersediaan sumber daya manusia yang berkompeten dalam menyajikan laporan keuangan.

### **C. Pembatasan Masalah**

Pembatasan masalah yang tercantum dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Sumber daya manusia dilihat dengan pengukuran pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*), dan perilaku (*attitude*) yang dimiliki oleh pegawai bagian keuangan/akuntansi masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).
2. Dalam pelaksanaan tugas dan kegiatan, pegawai harus dapat mengoperasikan teknologi informasi yang digunakan. Teknologi informasi diukur melalui pelaksanaan tugas menggunakan komputer, adanya jaringan internet, dan aplikasi/*software* yang digunakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Pengukuran sistem pengendalian intern mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 yakni; lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan.

4. Laporan keuangan pemerintah harus mencantumkan informasi-informasi keuangan yang berkualitas. Indikator pengukuran dalam kualitas informasi laporan keuangan pemerintah disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, yakni; penyajian laporan keuangan secara relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami.

#### **D. Rumusan Masalah**

Mengacu pada uraian latar belakang masalah, maka rumusan permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah kompetensi sumber daya manusia berpengaruh terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah?
2. Apakah teknologi informasi berpengaruh terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah?
3. Apakah sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap kualitas informasi laporan keuangan pemerintah?

#### **E. Kegunaan Penelitian**

- a. Kegunaan teoritis

Penelitian ini berguna untuk menambah pengetahuan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas informasi laporan keuangan pemerintah. Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat berguna sebagai studi *literature* berkenaan dengan laporan keuangan pemerintah yang berkualitas. Penelitian ini juga ditujukan untuk pembuktian teori-

teori yang digunakan, yakni teori kegunaan-keputusan (*decision-usefulness theory*) dan teori *stewardship*.

b. Kegunaan praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai informasi dan referensi untuk mengatasi permasalahan yang berkaitan dengan kualitas informasi laporan keuangan pemerintah.