

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di 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) yang disusun dan disajikan dengan standar akuntansi pemerintahan yang ditetapkan oleh peraturan pemerintah. Pemerintah juga mengeluarkan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah 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 (Badjui dan Trihapsari,2004). Selanjutnya Badjui dan Trihapsari 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 pemerintah daerah harus mengikuti Standar Akuntansi Pemerintah sesuai Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010. Tujuan diberlakukannya hal tersebut adalah agar lebih *accountable* dan semakin diperlukannya peningkatan kualitas laporan keuangan. Laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD), terdiri dari: Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, Laporan Arus Kas, Catatan atas Laporan Keuangan.

Tabel 1.1
Realisasi Anggaran 2016-2018

Uraian	Realisasi		
	2016	2017	2018
Pendapatan Daerah	1.141.379.658,93	1.156.105.794.118,85	1.202.064.617.862,00
Belanja Daerah	8.686.101,00	384.939.560,00	1.213.346.119.065,00
Surplus (Defisit)	1.132.693.557,93	1.155.720.854.558,85	(11.281.501.203,00)
Pembiayaan Daerah:			
Pembiayaan Daerah	149.875.122.272,40	100.883.736.024,33	16.281.501.203,00
Pengeluaran Pembiayaan	17.500.000.000,00	10.000.000.000,00	5.000.000.000,00
Pembiayaan Netto	132.375.122.272,40	90.883.736.024,33	11.281.501.203,00
SILPA	100.673.166.889,00	90.161.676.463,7	-

Berdasarkan tabel di atas dapat dijelaskan bahwa realisasi Pendapatan dan Belanja Daerah mengalami peningkatan dari tahun 2016 sampai dengan 2018. dengan rata-rata pertumbuhan pada tahun 2016 sebesar Rp 1.141.379.658,93,- dan Belanja Daerah sebesar Rp 8.686.101,00,- pada pertanggungjawaban pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2017 sebesar Rp 1.155.720.854.558,85 dan yang diikuti

dengan surplus pada pertanggungjawaban pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2018 sebesar Rp 16.281.501.203,00 dan tidak menghasilkan SILPA.

Laporan keuangan pemerintah kemudian disampaikan kepada DPR/DPD dan masyarakat umum setelah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Adapun komponen laporan keuangan yang disampaikan tersebut meliputi;

Laporan Realisasi Anggaran, adalah laporan yang menyajikan informasi realisasi pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit, pembiayaan, dan sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran, yang masing-masing diperbandingkan dengan anggarannya dalam satu periode. Neraca, adalah laporan keuangan yang mencatat informasi mengenai aset, kewajiban pembayaran pada pihak-pihak yang terkait dalam operasional perusahaan, dan modal pada waktu tertentu.

Laporan Arus Kas, adalah laporan keuangan suatu perusahaan yang dihasilkan pada suatu periode akuntansi yang menunjukkan aliran masuk dan keluar uang (kas) perusahaan.

Catatan atas Laporan Keuangan adalah laporan keuangan yang menyajikan informasi tentang penjelasan atau daftar terinci atau analisis atas nilai suatu pos yang disajikan dalam Laporan Arus Kas (LAK) dalam rangka pengungkapan yang memadai.

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 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. Informasi akuntansi yang terdapat di dalam laporan keuangan pemerintah daerah harus memenuhi beberapa karakteristik kualitatif, sebagaimana disyaratkan dalam Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yakni: relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami.

Relevan apabila informasi tersebut memiliki manfaat, sesuai dengan tindakan yang dilakukan oleh pemakai laporan keuangan dan informasi harus tersedia tepat waktu bagi pengguna informasi atau untuk pengambilan keputusan (verifiabel), netral (tidak ada unsur bias), dan penyajian secara wajar/jujur (representational faithfulness). Suatu informasi dikatakan memiliki manfaat apabila informasi tersebut dapat diperbandingkan, baik antar periode maupun antar entitas serta dapat dengan mudah dipahami oleh pihak pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pengguna.

Apabila informasi yang terdapat di dalam Laporan Keuangan Pemerintahan Daerah memenuhi kriteria karakteristik kualitatif seperti yang disyaratkan dalam Peraturan Pemerintahan Nomor 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 ketidakefektifan. Fenomena perkembangan pemerintahan di Indonesia saat ini adalah tuntutan akuntabilitas terhadap pemerintah baik di pusat maupun daerah. Tuntutan akuntabilitas sektor publik terkait dengan perlu dilakukannya transparansi dan pemberian informasi kepada publik dalam rangka pemenuhan hak-hak publik. Akuntabilitas keuangan adalah pemberian informasi atas aktivitas dalam menjaga keakuratan laporan keuangan kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Pemerintah baik pusat maupun daerah, harus dapat 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 didengar aspirasinya (right to be heard and to be listened to) (Mardiasmo, 2009). Oleh karena itu, pemerintah wajib merespon tuntutan akuntabilitas tersebut di atas.

Laporan keuangan pemerintah dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki haruslah memiliki keempat karakteristik kualitatif diatas sebagai prasyarat normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya. Kualitas laporan keuangan akan meningkatkan kualitas informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Para pengguna laporan keuangan yakin dalam mengambil keputusan karena didasarkan pada informasi yang telah dipersiapkan dengan baik, disetujui, dan diaudit secara transparan, dapat dipertanggungjawabkan dan berkualitas. Kualitas laporan keuangan adalah sejauh mana laporan keuangan menyajikan informasi yang benar dan jujur. Hal ini berarti bahwa kualitas laporan keuangan menunjukkan konsep kualitas informasi dari laporan tersebut. Salah satu faktor utama yang dapat meningkatkan kualitas

informasi laporan keuangan adalah pengawasan intern. Pengawasan merupakan salah satu bagian dari kegiatan pengendalian intern yang berfungsi melakukan penilaian independen atas pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah (Djalil, 2014). Tahap pengawasan, seharusnya merupakan proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan berjalan secara ekonomis, efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut belum sepenuhnya berfungsi sebagaimana mestinya.

Faktor lain yang mempengaruhi kualitas informasi laporan keuangan adalah pemahaman tentang peraturan. Peraturan yang dimaksud adalah pedoman yang harus dilakukan serta prosedur terkait dengan serangkaian strategi untuk mencapai tujuan dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang SAP yang berbasis akrual. Penerapan akuntansi berbasis akrual diperlukan untuk menghasilkan pengukuran kinerja yang lebih baik, serta untuk memfasilitasi manajemen keuangan/aset yang lebih transparan dan akuntabel. Perubahan peraturan tentang akuntansi pemerintah dari basis kas ke basis akrual cukup kompleks sehingga diperlukan pemahaman yang utuh mengenai konsep 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 kapasitas sumber daya manusia yang melaksanakan sistem akuntansi sangatlah penting.

Hal lain yang mempengaruhi kualitas informasi laporan keuangan adalah penggunaan teknologi informasi. Teknologi informasi sudah menjadi pilihan utama dalam menciptakan sistem informasi suatu organisasi yang tangguh dan mampu melahirkan keunggulan kompetitif di tengah persaingan yang semakin ketat ini. Dengan kemajuan teknologi pada saat sekarang, instansi-instansi pemerintah sudah mulai meninggalkan sistem manual, beralih ke sistem komputer. Namun yang menjadi kendala penerapan teknologi informasi antara lain berkaitan dengan kondisi perangkat keras, perangkat lunak yang digunakan, pemutakhiran data, kondisi sumber daya manusia yang ada, dan keterbatasan dana. Kendala ini yang mungkin menjadi faktor penggunaan teknologi informasi di instansi pemerintah belum optimal.

Fenomena buruknya kualitas informasi laporan keuangan daerah memberikan peluang bagi adanya penyimpangan dan kekeliruan di bidang keuangan. Tata kelola keuangan yang buruk menyebabkan ekonomi biaya tinggi: pelayanan kepada publik yang buruk, tingkat kerusakan fasilitas publik yang lebih cepat dan biaya transaksi yang tinggi. Fenomena ini menimbulkan kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Harapan, dengan peningkatan kualitas SDM dan perbaikan peraturan di bidang manajemen keuangan daerah, menghasilkan informasi laporan keuangan yang berkualitas.

Badan Pemeriksa Keuangan telah melakukan audit atas LKPD tahun 20015-2017. BPK memberikan opini unqualified atau qualified dalam persentase yang lebih besar atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), sebagaimana tersaji dalam tabel 1.1. Hasil pemeriksaan keuangan daerah dari BPK menyatakan bahwa persentase LKPD dari Tahun 2015-2017 mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dari BPK. Daftar opini LKPD Kota Kupang tidak pernah menunjukkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WDP).

Tabel 1.1

Perkembangan Opini LKPD Kota Kupang Tahun 2016-2018

Entitas	Opini Tahun 2016	Opini Tahun 2017	Opini Tahun 2018
LKPD	27	28	29
Kota Kupang	WDP	WDP	WDP

Sumber:www.bpk.go.id

Hasil evaluasi oeh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menunjukkan bahwa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) diberikan apabila audit menyajikan secara wajar laporan keuangan, dalam semua hal, kecuali untuk dampak hal-hal yang dikecualikan. Ada beberapa kondisi yang mengharuskan seorang auditor memberikan pendapat wajar dengan pengecualian, diantaranya yaitu tidak adanya bukti kompeten yang cukup atau adanya pembatasan terhadap lingkup audit, kondisi-kondisi yang ada di luar kekuasaan klien ataupun auditor menyebabkan auditor tidak dapat melaksanakan prosedur audit penting, laporan keuangan tidak disusun berdasarkan standar akuntansi keuangan, ketidakkonsistenan penerapan standar akuntansi keuangan yang digunakan dalam menyusun laporan keuangan.

Berdasarkan latar belakang diatas, dapat disimpulkan oleh Pemerintah Daerah Kota Kupang masih belum memenuhi kriteria nilai informasi yang disyaratkan. Hal ini dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya manusia khususnya pegawai yang berlatar pendidikan akuntansi masih kurang, sehingga pekerjaan ini dilakukan oleh staf yang kurang kompeten. Mereka hanya mengandalkan sedikit pengalaman melalui diklat dan bimbingan, sehingga belum dapat menerapkan pengelolaan keuangan daerah dengan baik. Selain SDM yang terbatas penyebab lain yang mempengaruhi kualitas informasi pelaporan keuangan pemerintah daerah adalah sistem pengendalian intern. Pada penyerahan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK), salah satu masalah yang perlu diperhatikan adalah tentang Sistem Pengendalian Intern (SPI). BPK menemukan beberapa kasus kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, terdiri atas Pencatatan tidak/belum dilakukan secara akurat, proses penyusunan laporan tidak sesuai dengan ketentuan, terlambat menyampaikan laporan, sistem informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai, dan sistem informasi akuntansi dan pelaporan belum didukung SDM yang memadai.

Hal terakhir yang diduga memiliki pengaruh terhadap kualitas informasi pelaporan keuangan pemerintah daerah adalah faktor eksternal seperti perubahan regulasi dan kemajuan teknologi. Perubahan regulasi pengelolaan keuangan daerah yang senantiasa berubah mempengaruhi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemda Kota Kupang. Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010. Perubahan tersebut cukup mempengaruhi SKPD dalam penatausahaan dan penyusunan laporan keuangan,

karena diperlukan pemahaman terhadap SAP. Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) ini diperlukan agar hasil laporan keuangan daerah lebih berkualitas, tetapi masih banyak SKPD yang terkendala dengan perubahan Peraturan Pemerintahan disebabkan belum paham dengan peraturan yang lama namun dibuat lagi peraturan yang baru, sehingga berpengaruh terhadap penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban untuk mengembangkan dan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi untuk meningkatkan kemampuan mengelola keuangan daerah, dan menyalurkan Informasi Keuangan Daerah (IKD) kepada pelayanan publik.

Kemajuan teknologi informasi yang pesat serta potensi pemanfaatan secara luas, dapat membuka peluang bagi berbagai pihak untuk mengakses, mengelola, dan mendayagunakan informasi keuangan daerah secara cepat dan akurat. Kesiapan sarana dan prasarana pendukung seperti komputer, baik hardware maupun software, bagi aparatur di daerah dalam menyampaikan LKPD masih kurang.

Mengingat bahwa karakteristik kualitatif merupakan unsur penting dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah sebagai dasar pengambilan keputusan, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia, Sistem Pengendalian Intern, dan Faktor Eksternal Terhadap Kualitas Informasi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana gambaran kualitas Sumber Daya Manusia, Sistem Pengendalian Intern (SPI), Faktor Eksternal, Dan Kualitas Informasi Laporan Keuangan Pemerintah Kota Kupang?
2. Pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia, Sistem Pengendalian Intern (SPI), Faktor Eksternal, secara parsial berpengaruh pada Kualitas Informasi Laporan Keuangan Pemerintah Kota Kupang?
3. Pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), Sistem Pengendalian Intern (SPI), dan Faktor Eksternal secara simultan berpengaruh signifikan terhadap kualitas informasi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan

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

- a. Untuk mengetahui signifikan pengaruh kualitas sumber daya manusia (SDM), sistem pengendalian intern (SPI), dan faktor eksternal secara parsial terhadap kualitas informasi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang.
- b. Untuk mengetahui signifikan pengaruh kualitas sumber daya manusia (SDM), sistem pengendalian intern (SPI), dan faktor

Eksternal secara simultan terhadap kualitas informasi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang.

1.3.2 Kegunaan

Kegunaan yang diharapkan dengan dilaksanakannya penelitian ini antara lain:

- a. Bagi pemerintah daerah, sebagai bahan evaluasi dan masukkan dalam penyusunan laporan keuangan bagi Pemerintah Daerah Kota Kupang.
- b. Bagi para akademisi, penelitian ini memberikan kontribusi untuk penelitian-penelitian selanjutnya serta untuk menambah wawasan mengenai kualitas laporan keuangan pemerintah daerah