

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah yang telah direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004 menyatakan bahwa setiap pemerintah daerah mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri setiap urusan pemerintahan daerahnya serta Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah yang telah direvisi dalam UU No. 33 tahun 2004 memberikan desentralisasi atau tanggungjawab yang lebih luas kepada pemerintah daerah. Hal ini menjadikan akuntabilitas adalah hal yang penting dimana pemerintah daerah sebagai pengelola keuangan negara bertanggungjawab secara horizontal kepada DPRD dan warga masyarakat luas yang dipimpinnya.

Tuntutan terhadap pengelolaan keuangan daerah yang baik dari pernyataan diatas dapat ditunjukan dari laporan keuangan yang disusun dan telah diaudit. Suatu laporan keuangan haruslah memenuhi kualitas laporan keuangan yang sesuai dengan kerangka konseptual akuntansi yang juga tertuang dalam PP No. 24 tahun 2005 atau PP No. 71 tahun 2010 yang menjadi dasar hukum Standar Akuntansi Pemerintahan, dimana kriteria tersebut meliputi keterandalan, relevan, dapat diperbandingkan, dan tepat waktu.

Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah nomor 60 tahun 2008 yaitu Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan (SPIP). Hasil pemeriksaan

audit BPK pada laporan Semester 1 Tahun 2012 ditemukan 4.369 kasus tentang kelemahan sistem pengendalian internal pada pengelolaan pemerintahan daerah, berikut data kelemahan sistem pengendalian internal tersebut:

Tabel 1.1
Kelemahan Sistem Pengendalian Intern

| NO | Kelompok Temuan | Jumlah Kasus |
|---|---|--------------|
| Kelemahan Sistem Pengendalian Internal yang mengakibatkan | | |
| 1 | Kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan | 1.791 |
| 2 | Kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja | 1.739 |
| 3 | Kelemahan struktur pengendalian internal | 839 |
| Jumlah | | 4.369 |

Sumber: www.bpk.go.id

Pengendalian internal yang baik akan meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan dan keandalan laporan keuangan pemerintah, hal ini juga sesuai dengan pernyataan dari *framework internal control* COSO yaitu pengendalian internal merupakan sebuah proses yang dilakukan manajemen dan personal entitas lainnya. Proses ini didesain untuk memberikan keyakinan yang memadai dalam pencapaian tujuan dengan efektif dan efisien dalam operasi, keandalan laporan keuangan, dan menjamin manajemen mematuhi hukum dan aturan yang berlaku (COSO:2004).

Sumber daya manusia (SDM) memegang peranan penting dalam setiap organisasi tidak terkecuali pada organisasi pemerintah. Sumber daya manusia adalah pengelola dan pemikul tanggung jawab terhadap pengelolaan keuangan negara, maka diperlukan SDM yang kompeten dalam melaksanakan tugas-

tugasnya. Tahun 2011, menurut Yuna Farhan Sekjen FITRA dalam acara media briefing dalam pembahasan RUU penda (18/4) di Jakarta yang dikutip dari wartaekonomi.co.id terdapat 298 daerah yang mengalokasikan belanja pegawai di atas 50% dan meningkat menjadi 302 daerah pada tahun 2012, bahkan 11 daerah diantaranya menganggarkan belanja pegawai diatas 70%. Hal ini menunjukkan besarnya alokasi APBD untuk belanja pegawai yang seharusnya dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia di setiap daerah sehingga mrningkatkan kinerja mereka.

Pemerintah dalam pemanfaatan teknologi informasi telah menetapkan PP 82 tahun 2012 tentang penyelenggaraan sistem dan transaksi elektronik. Untuk pemerintah daerah sendiri telah adanya Sistem Informasi Manajemen Daerah (SIMDA) dimana telah terkoneksiya tiap-tiap SKPD sehingga menjadi menarik untuk diteliti seberapa besar pengaruh pelaksanaan SIMDA dalam menunjang peningkatan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Pemerintah daerah dalam mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan negara wajib menyusun dan melaporkan laporan-laporan keuangan yang tercantum dalam PP 71 tahun 2010 atau lebih dikenal dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Laporan tersebut meliputi Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (SAL), Laporan Operasional, Neraca, Laporan Arus Kas (LAK), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Suatu laporan keuangan haruslah mempunyai manfaat bagi para pemegang kepentingan (*stakeholder*) untuk memenuhi tujuan tersebut suatu laporan keuangan diharuskan memuat 4 karakteristik kualitatif yang

terdapat pada standar akuntansi pemerintahan (SAP), karakteristik tersebut meliputi keterandalan, relevan, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami.

Penelitian ini sebelumnya banyak dilakukan pada sektor-sektor komersil seperti penelitian yang dilakukan Jeffrey Doyle (2005) tentang pengaruh kelemahan pengendalian internal terhadap pelaporan keuangan yang menarik kesimpulan *the incidence of privacy breaches positively relates to past and future weaknesses in the SOX 404 internal control assessments over financial reporting*. dan penelitian yang dilakukan Alastair Lawrence (2010) dengan judul “*Determinants of Weaknesses in Internal Control over Financial Reporting*” penelitian tersebut menarik kesimpulan bahwa kelemahan pengendalian internal kemungkinan besar ditemukan pada perusahaan-perusahaan yang kecil, yang keuntungannya sedikit, kompleksitasnya tumbuh dengan cepat, dan sedang dalam restrukturisasi. Disana ditemukan perusahaan-perusahaan sulit melakukan kontrol pelaporan keuangan mereka dalam menghadapi kesenjangan sumber daya, kompleksitas isu akuntansi, dan sebuah perubahan yang cepat dari lingkungan bisnis.

Penelitian dalam sektor publik juga pernah diteliti yang oleh Aristanti Widyaningsih dkk (2011), meneliti hubungan antara pengaruh efektivitas sistem informasi dan pengendalian internal terhadap kualitas akuntabilitas laporan keuangan dengan kualitas informasi laporan keuangan sebagai variabel intervening, dari penelitian tersebut menarik kesimpulan adanya hubungan positif antara efektifitas sistem akuntansi dengan kualitas laporan keuangan sebagai

akuntabilitas publik dan adanya hubungan positif antara pengendalian intern dengan kualitas informasi laporan keuangan sebagai akuntabilitas publik.

Penelitian yang dilakukan oleh Celviana dkk (2010) mengaitkan pengaruh sumber daya manusia dan pemanfaatan teknologi terhadap keterandalan dan ketepatan waktu laporan keuangan pemerintah daerah dengan pengendalian internal sebagai variabel intervening dari penelitian tersebut dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut: adanya pengaruh positif signifikan sumber daya manusia dengan keterandalan laporan keuangan, adanya pengaruh positif signifikan antara pemanfaatan teknologi informasi dengan keterandalan laporan keuangan, adanya pengaruh positif tidak signifikan sumber daya manusia terhadap ketepatan waktu pelaporan keuangan daerah, adanya pengaruh positif signifikan pemanfaatan teknologi informasi terhadap ketepatan waktu laporan keuangan.

Penelitian yang dilakukan Wiwik Andriani, dengan judul “Pengaruh Kapasitas Sumber Daya Manusia dan Pemanfaatan Teknologi Informasi Terhadap Keterandalan dan Ketepatwaktuan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah” menarik kesimpulan sebagai berikut: Penelitian ini membuktikan bahwa kapasitas sumber daya manusia berpengaruh signifikan terhadap keterandalan laporan keuangan pemerintah daerah, penelitian ini juga menemukan bukti empiris bahwa pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh signifikan terhadap ketepatwaktuan laporan keuangan pemerintah daerah, pemanfaatan teknologi informasi mempengaruhi keterandalan terhadap laporan keuangan pemerintah daerah, serta kapasitas sumber daya manusia tidak berpengaruh signifikan terhadap ketepatwaktuan laporan keuangan pada pemerintah daerah.

Namun demikian penelitian ini menjadi berbeda dengan menggabungkan dan menghilangkan beberapa variabel dari dua penelitian sebelumnya. Fakta yang terjadi pada laporan keuangan pemerintah adalah setiap daerah mulai berlomba-lomba untuk mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian. Hal ini terlihat dari banyak pemerintah daerah dalam situs web pemerintahan mereka yang mencanangkan target untuk mendapatkan opini audit wajar tanpa pengecualian. Hal ini juga didorong dengan adanya target pemerintah dalam peningkatan kualitas laporan keuangan pusat dan daerah untuk menjadi WTP dalam 2014 yang diungkapkan wakil presiden Boediono (jurnas.com:2012) .

Fenomena laporan keuangan pemerintah daerah ini sangat menarik untuk dikaji lebih lanjut dikarenakan masih terlihat kurangnya akuntabilitas dari pemerintah daerah yang ditandai cukup banyaknya pemerintah kota atau kabupaten yang mendapatkan opini audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan berupa opini *disclaimer* dan *adverse*. Dari data laporan ikhtisar hasil pemeriksaan pada semester I tahun 2012 oleh Badan Pemeriksa Keuangan diperoleh data sebagai berikut:

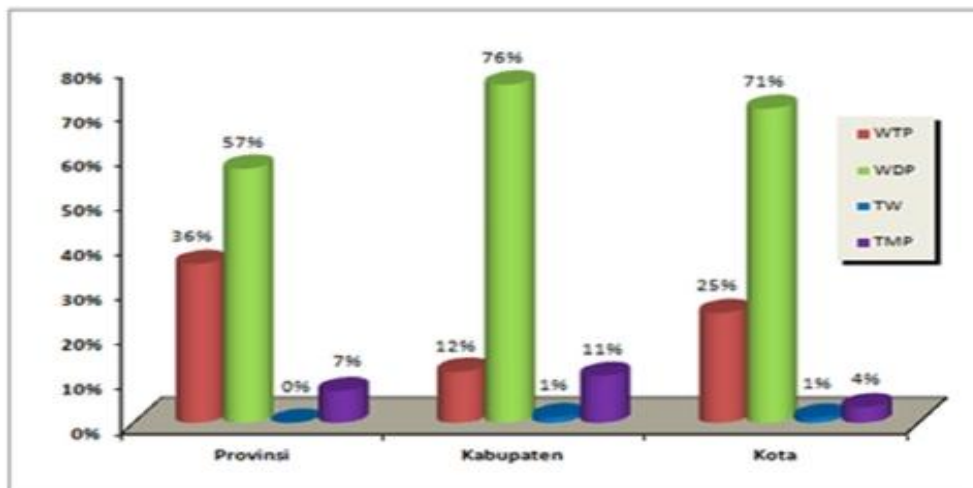
Tabel 1.2
Hasil Laporan audit BPK semester 1 tahun 2012

| Tahun LKPD | LKPD | WTP | WDP | TW | TM P | Jumlah |
|------------|-----------|-----|-----|----|------|--------|
| 2011 | Provinsi | 10 | 16 | 0 | 2 | 28 |
| | Kabupaten | 36 | 240 | 4 | 33 | 313 |
| | Kota | 21 | 60 | 1 | 3 | 85 |

Sumber: www.bpk.go.id

Gambar 1.1

Hasil Audit BPK Semester 1 Tahun 2012 untuk LKPD



Sumber : www.bpk.go.id

Keterangan :

LKPD = Laporan Keuangan Pemerintah daerah

WTP = Wajar Tanpa Pengecualian

WDP = Wajar Dengan Pengecualian

TW = Tidak Wajar

TMP = Tidak Memberikan Pendapat

Tabel dan grafik diatas terlihat pada audit BPK tahun 2012 terdapat 3 kota, 33 kabupaten, 2 provinsi yang mendapatkan opini tidak memberikan pendapat dan masih adanya pemerintah daerah yang mendapatkan opini tidak wajar serta sangat sedikit yang mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian. Hal ini menunjukkan masih adanya kesalahan material dalam informasi yang diungkapkan oleh pemerintah daerah melalui laporan keuangannya dan opini tidak memberikan pendapat yang berarti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki keraguan atas kewajaran dari laporan keuangan tersebut yang bersifat material. Berikut rentang audit BPK dari tahun 2005-2011:

Tabel 1.3

Tabel Opini BPK atas LKPD Tahun 2005-2011

| LKPD | Opini BPK | | | | | | | | |
|------|-----------|-----|-----|-----|----|-----|-----|-----|--------|
| | WTP | % | WDP | % | TW | % | TMP | % | Jumlah |
| 2005 | 18 | 5% | 307 | 85% | 13 | 3% | 24 | 7% | 362 |
| 2006 | 3 | 1% | 327 | 70% | 28 | 6% | 105 | 23% | 463 |
| 2007 | 4 | 1% | 283 | 60% | 59 | 13% | 123 | 26% | 469 |
| 2008 | 13 | 3% | 323 | 67% | 31 | 6% | 118 | 24% | 485 |
| 2009 | 15 | 3% | 330 | 65% | 48 | 10% | 111 | 22% | 504 |
| 2010 | 34 | 6% | 341 | 66% | 26 | 5% | 119 | 23% | 520 |
| 2011 | 67 | 16% | 316 | 74% | 5 | 1% | 38 | 9% | 426* |

Sumber: www.bpk.go.id

Keterangan:

* = Hasil pemeriksaan BPK pada semester 1 2012

Adanya penurunan kualitas pada tahun 2005 akan tetapi kemudian terus ada peningkatan kualitas dari informasi laporan keuangan daerah di Indonesia dari tahun ke tahun yang ditandai oleh jumlah opini TW dan TMP yang berkurang, akan tetapi pada tahun 2011 jumlah dari pemerintah daerah yang mendapat TW dan TMP masih besar. Hasil pemeriksaan BPK pada laporan ikhtisar semester II tahun 2012 pada Pemerintahan Daerah di Jawa Barat menunjukkan bahwa pemerintah Provinsi Jawa Barat dan 2 kota yaitu Kota Banjar dan Kota Depok mendapat opini wajar tanpa pengecualian (WTP) sedangkan kota dan kabupaten lainnya mendapatkan opini wajar dengan pengecualian (WDP).

Sebagaimana yang telah dipaparkan diatas, penulis merasa tertarik untuk meneliti lebih lanjut fenomena kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dengan judul “Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah”. Hal ini dikarenakan laporan keuangan daerah merupakan

bentuk pertanggungjawaban atas kekayaan negara bukan hanya melalui DPRD sebagai wakil masyarakat tetapi juga langsung bertanggungjawab pada masyarakat yang dipimpinnya.

1.2 Rumusan Masalah

Sesuai dengan pemaparan penulis pada latar belakang maka penulis akan melakukan penelitian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan pada SKPD yang berada di Kota dan Kabupaten Bandung karena melihat adanya suatu fenomena yang memperlihatkan kualitas laporan keuangan yang kurang memadai pada pemerintah daerah. Dalam melakukan penelitian maka penulis membuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh pengendalian internal terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah ?
2. Bagaimana pengaruh sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah ?
3. Bagaimana pengaruh teknologi informasi terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah ?
4. Bagaimana pengaruh Standar Akuntansi Pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah ?
5. Bagaimana pengaruh pengendalian internal, sumber daya manusia, teknologi informasi, dan Standar Akuntansi Pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah ?

1.3 Tujuan Penelitian

Penulis melakukan penelitian ini dengan tujuan untuk mengetahui beberapa hal sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh pengendalian internal terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
2. Untuk mengetahui pengaruh sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
3. Untuk mengetahui pengaruh teknologi informasi terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
4. Untuk mengetahui pengaruh Standar Akuntansi Pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
5. Untuk mengetahui pengendalian internal, sumber daya manusia, teknologi informasi, dan standar akuntansi pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menguji kembali teori sehingga mengetahui tentang pengaruh pengendalian internal, sumber daya manusia, teknologi informasi, dan Standar Akuntansi Pemerintahan dengan Kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dan dapat membuktikan seberapa besar pengaruh variabel bebas (*independent*) terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan akan menambah wawasan baik bagi penulis dan masyarakat luas tentang kualitas laporan keuangan pemerintah daerah, dalam hal ini faktor-faktor yang mempengaruhinya. Dimana faktor-faktor yang diangkat adalah pengendalian internal, sumber daya manusia, teknologi informasi, dan Standar Akuntansi Pemerintahan sehingga dapat memberi masukan yang berarti dalam peningkatan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah agar tercipta pengelolaan keuangan yang baik dan transparan.