

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Tata kelola pemerintahan yang baik adalah sebuah bentuk keberhasilan dalam menjalankan tugas untuk membangun negara sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. Hal ini dapat dibuktikan dengan meningkatnya perhatian masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam hal pelaksanaan perekonomian negara. Pemerintah daerah selaku pengelola dana publik harus mampu menyediakan informasi keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu dan dapat dipercaya sehingga dituntut untuk memiliki sistem informasi yang handal (Defitri, 2018).

Tuntutan terhadap sektor publik, mewajibkan lembaga-lembaga publik khususnya pemerintah daerah untuk menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas. Transparansi dan akuntabilitas dapat terwujud apabila laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) telah memenuhi beberapa karakteristik kualitatif yang sebagaimana disyaratkan dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yakni relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami.

Laporan keuangan pemerintah dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki haruslah memiliki keempat karakteristik kualitatif di atas sebagai prasyarat normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya (Safiyulloh, 2017). Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, laporan keuangan merupakan laporan terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan

selama periode pelaporan. Laporan keuangan digunakan untuk mengetahui sumber daya ekonomi yang dimanfaatkan untuk melaksanakan kegiatan operasional pemerintah, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisien suatu entitas pelaporan dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan (Lisda dkk, 2018).

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) setiap tahunnya mendapat penilaian berupa opini dari Badan Pengawas Keuangan (BPK). Ketika BPK memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) terhadap LKPD, artinya dapat dikatakan bahwa laporan keuangan suatu entitas pemerintah daerah tersebut disajikan dan diungkapkan secara wajar dan berkualitas. Terdapat empat opini yang diberikan pemeriksa yaitu: opini wajar tanpa pengecualian, opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), opini tidak wajar (TP) dan pernyataan menolak memberi opini atau Tidak Memberi Pendapat (TMP).

Fenomena kualitas laporan keuangan pemerintah merupakan sesuatu hal yang menarik untuk dikaji lebih lanjut. Kenyataannya di dalam laporan keuangan pemerintah masih banyak penyimpangan-penyimpangan, Selain itu juga masih banyak disajikan data-data yang tidak sesuai yang berhasil ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengenai permasalahan pada pengelolaan keuangan pemerintah saat melakukan pemeriksaan atau audit atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang menunjukkan lemahnya akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Maluku menemukan masalah dalam pengelolaan keuangan pada 7 Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Pemerintah kota (Pemkot) Ternate tahun 2015 lalu, Audit BPK atas laporan keuangan Pemkot Ternate Tahun 2015 menyebutkan ada 7 OPD di Kota Ternate yang melakukan kesalahan klasifikasi

penganggaran belanja, dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) terhadap laporan realisasi anggaran serta realisasi belanja diketahui bahwa terdapat beberapa kesalahan klasifikasi belanja di beberapa OPD. Kesalahan klasifikasi belanja itu terjadi sejak awal penganggaran atas belanja, disebutkan hasil pemeriksaan pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA)

OPD dan realisasinya diketahui ada kesalahan klasifikasi anggaran tersebut sebesar Rp 11.950.027.031. Kesalahan klasifikasi itu terdapat di 7 OPD yakni Sekretariat Daerah sebesar Rp 4.215.605.000. Dinas Pendidikan sebesar Rp 4.843.227.031. Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informasi sebesar Rp 1.025.690.000.

Dinas Pertanian Perkebunan dan Kehutanan sebesar Rp 1.124.106.000. Badan Lingkungan Hidup sebesar Rp 149.720.000. Dinas Kelautan dan Perikanan sebesar Rp 198.179.000. Dinas Pekerjaan Umum sebesar Rp. 393.500.000. BPK menyatakan Permasalahan belanja pada LRA itu tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 tentang standar akuntansi pemerintah, meliputi antara lain:

Belanja Hibah dan Bantuan sosial yang bersumber dari APBD yang tidak sesuai dengan tujuan penganggarnya, Belanja yang belum dicairkan per 31 Desember 2015 tetapi diakui sebagai belanja Tahun Anggaran 2015, Nilai belanja pegawai pada LRA di bagian akuntansi daerah berbeda dengan nilai pada LRA konsolidasi satker, Kegiatan pengadaan barang tidak dilaksanakan, namun telah dilakukan pembayaran, serta realisasi belanja melalui rekanan penyedia dilakukan dengan proses pengadaan yang tidak sesuai ketentuan antara lain pemilihan rekanan penyedia tidak melalui proses lelang dan perjanjian pengadaan dilakukan sebelum anggaran disahkan oleh DPRD.

Kesalahan klasifikasi anggaran itu dikarenakan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) kurang cermat dalam melakukan verifikasi terhadap rancangan anggaran Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) OPD, Kepala OPD selaku Pejabat Pengelolaan Keuangan Daerah (PPKD) kurang cermat dalam menyusun rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD. Kepala OPD selaku pejabat pengguna anggaran kurang cermat dalam menyusun Rencana Kerja Anggaran (RKA) OPD dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) OPD (mcwnews.com).

Kualitas laporan keuangan yang baik 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, diaudit secara transparan, dapat dipertanggungjawabkan dan berkualitas. Kualitas laporan keuangan adalah sejauh mana laporan keuangan menyajikan informasi yang benar dan jujur (Safiyuloh, 2017).

Peraturan pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Standar Akuntansi Pemerintah merupakan persyaratan yang berkekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia. Dalam Standar Akuntansi Pemerintah terdapat empat persyaratan karakteristik kualitatif yang harus dipenuhi dalam penyusunan laporan keuangan, yaitu; Relevan, andal, dapat dibandingkan serta dapat mudah dipahami, berarti pemerintah daerah mampu mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual adalah SAP yang mengakui pendapatan, beban, aset, utang, dan ekuitas dalam pelaporan finansial berbasis akrual, serta mengakui pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam pelaporan pelaksanaan

anggaran berdasarkan basis yang ditetapkan dalam APBN/APBD (Rahmawati, 2018).

Hasil penelitian terdahulu menunjukkan bahwa penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan. Penelitian yang dilakukan Sudarno (2019) menunjukkan bahwa penerapan SAP berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan. Demikian juga penelitian yang dilakukan oleh Amelia (2019) hasil penelitiannya menunjukkan bahwa penerapan SAP berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan. Hasil tersebut tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Inapty dan Martiningsih (2016) yang menunjukkan bahwa penerapan standar akuntansi pemerintahan tidak berpengaruh terhadap kualitas informasi laporan keuangan. Demikian juga penelitian yang dilakukan Pebriani (2019) menunjukkan bahwa penerapan standar akuntansi publik tidak berpengaruh terhadap kualitas keuangan pemerintah daerah.

Penyusunan laporan keuangan yang berkualitas membutuhkan pegawai kompeten dan memahami aturan penyusunan laporan keuangan dengan standar akuntansi pemerintahan (Ramadhani, 2018). Terbatasnya pegawai yang berlatar belakang pendidikan bidang akuntansi menjadikan kurangnya pemahaman penguasaan aparatur dalam mengelola keuangan daerah dengan baik dan benar (Andini dan Yusrawati, 2015).

Kompetensi diartikan sebagai kemampuan dasar dan kualitas kerja yang diperlukan untuk mengerjakan pekerjaan dengan baik. Kompetensi aparatur pemerintah daerah berarti kemampuan yang harus dimiliki seseorang aparatur berupa pengetahuan, ketrampilan, sikap dan perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugasnya (Amelia, 2019). Peningkatan kompetensi aparatur dalam

mengemban tugas atau jabatan birokrasi melalui diklat adalah berorientasi pada standar kompetensi jabatan sesuai tantangan reformasi dan globalisasi yang tentu saja disesuaikan dengan kebutuhan stakeholder-nya. Kualitas aparatur tidak mungkin meningkat tanpa adanya usaha-usaha yang konkrit untuk meningkatkannya.

Dalam mengimplementasikan beberapa kebijakan pengembangan kompetensi kerja aparatur pemerintah / birokrasi atau ASN dalam mewujudkan atau menciptakan aparatur yang memiliki kompetensi kinerja yang tinggi dalam menjalankan tugas dan jabatan secara profesional maka, di era reformasi saat ini pemerintah telah menetapkan beberapa kebijakan dibidang pengembangan kompetensi kerja aparatur pemerintah pada semua jenjang pemerintahan antara lain adalah Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pengembangan Kompetensi pegawai ASN.

Beberapa hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan perbedaan hasil penelitian antara penelitian satu dengan penelitian lain yang meneliti tentang kualitas laporan keuangan pemerintah. Adhi dan Suhardjo (2013) Hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa kompetensi aparatur berpengaruh terhadap peningkatan kualitas laporan keuangan. Hasil penelitian Setyowati dan Isthika (2014) juga memberikan bukti bahwa kualitas aparatur pemerintah daerah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan. Hasil tersebut tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Syarifudin (2014) dan Inapty dan Martiningsih (2016) yang menyatakan bahwa kompetensi aparatur tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Keuangan negara wajib dikelola oleh aparatur negara yang kompeten secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis,

efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan sebagai satu prasyarat untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan Negara. Untuk mencapai hal tersebut maka suatu instansi juga membutuhkan peran dari audit intern untuk mencapai tujuan suatu organisasi. Peran audit internal tentunya mengawasi dan mengevaluasi prosedur, kebijakan dan laporan keuangan yang sudah dihasilkan suatu instansi, agar pengelolaan keuangan berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Inapty dan Martiningsih, 2016). Sudarno (2019) menyatakan bahwa keberadaan internal auditor diharapkan dapat memberikan nilai tambah bagi organisasi sebagai fungsi yang independen, menciptakan sikap profesional dalam setiap aktivitasnya. Internal auditor sangat dituntut akan kemampuannya memberikan jasa yang terbaik dan sesuai dengan yang dibutuhkan oleh suatu organisasi.

Penelitian mengenai internal audit telah dilakukan oleh Nazaruddin dan Syahrial (2017) menunjukkan bahwa terdapat pengaruh internal audit terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah, penelitian ini sejalan dengan hasil penelitian Sudarno (2019) yang menunjukkan bahwa peran internal audit berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah. Namun hasil penelitian yang sebaliknya dilakukan oleh Septiana (2017) dan Inapty dan Martiningsih (2016) yang menyatakan bahwa peran audit internal tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

peran audit internal, pemanfaatan teknologi informasi juga mempengaruhi kualitas laporan keuangan, dengan kualitas SDM yang kompeten serta berpengalaman serta mampu untuk memanfaatkan teknologi informasi tentu akan memperkecil kesalahan pada laporan keuangan. Dalam Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah.

Dalam penjelasan PP No. 56 Tahun 2005 disebutkan bahwa pemerintah pusat 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. Pemanfaatan teknologi informasi ini akan meminimalisasi berbagai kesalahan, karena semua aktivitas pengelolaan keuangan akan tercatat secara lebih sistematis dan pada akhirnya akan mampu menyajikan laporan keuangan daerah yang berkualitas (Edlin, 2018).

Dukungan penggunaan teknologi informasi ini juga membantu mempercepat proses penyampaian dan pemahaman informasi, khususnya dalam mengantisipasi intensitas perubahan-perubahan peraturan pemerintah tentang pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang sering terjadi. Meskipun adanya perubahan laporan keuangan yang sebelumnya Cash basis menjadi akrual basis. Pemerintah seharusnya menjadikan ini sebagai tantangan agar dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah itu sendiri (Riandani, 2017).

Penelitian yang dilakukan oleh Soimah (2014) pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah, penelitian yang sama dilakukan oleh Maysaroh (2018) menunjukkan bahwa pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Artinya bahwa semakin baik pemanfaatan teknologi informasi, maka semakin baik pula kualitas laporan keuangan pemerintah daerah yang dihasilkan. Penelitian Yunus (2020) sejalan dengan penelitian sebelumnya yang mengungkapkan bahwa pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Berbeda dengan penelitian Riandani (2017) bahwa pemanfaatan teknologi informasi tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan daerah. Selain itu, Harnoni (2016) pemanfaatan teknologi informasi tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah, hal yang sama juga dikatakan oleh Puspita dan Amalia (2018) dalam penelitiannya bahwa pemanfaatan teknologi informasi tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan daerah.

Selain pemanfaatan teknologi informasi, dalam mencapai keberhasilan penyelenggaraan pemerintah negara, suatu instansi membutuhkan suatu sistem pengendalian intern yang kuat. Sistem pengendalian intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan (Rahmawati dkk, 2018).

Tingkat kualitas suatu laporan keuangan pemerintah daerah dapat ditentukan oleh seberapa baik pengendalian internal dalam institusi pemerintah daerah itu sendiri. Jika pengendalian internal tersebut lemah atau rendah maka dalam mendeteksi adanya kecurangan dalam suatu proses penyusunan laporan keuangan akan sulit sehingga bukti audit yang diperoleh pemerintah daerah dari informasi/data akuntansi tidak akan kompeten. Sebuah sistem pengendalian intern tidak dimaksudkan untuk menghapus semua peluang akan terjadinya kesalahan atau kecurangan, akan tetapi sebuah sistem pengendalian intern yang baik dapat menekan terjadinya sebuah kesalahan dan kecurangan dalam batas-

batas yang dapat dianggap layak, serta seandainya hal tersebut terjadi maka akan segera dapat diketahui dan diatasi (Ningrum, 2018).

Melalui peningkatan kompetensi sumber daya manusia yang dimiliki baik pada tingkatan sistem, kelembagaan, maupun individu dan penerapan sistem akuntansi keuangan daerah serta didukung dengan suatu sistem pengendalian intern yang kuat diharapkan pihak pengelola keuangan daerah khususnya bagian akuntansi mampu melaksanakan tugas dan fungsi akuntansi dengan baik yang akhirnya bermuara pada terciptanya *good governance*.

Penelitian yang dilakukan oleh Sa'dah (2017), Ningrum (2018), Ramadhani (2018) menyatakan bahwa sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Hal ini berarti semakin tinggi tingkat sistem pengendalian internal, maka akan semakin tinggi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Namun sebaliknya, penelitian Prabangsari (2018) menunjukkan sistem pengendalian intern tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Ketidak konsistennya penelitian terdahulu menarik peneliti untuk meneliti lebih lanjut dalam rangka memperoleh tambahan bukti empiris atas studi analisis terdahulu. Penelitian ini merujuk pada penelitian yang telah dilakukan oleh Inapty dan Martiningsih (2016) dengan judul penelitian pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintah, kompetensi aparatur dan peran audit internal terhadap kualitas informasi laporan keuangan dengan sistem pengendalian internal sebagai variabel pemoderasi. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini menambahkan variabel pemanfaatan teknologi informasi dalam mengukur kualitas laporan keuangan daerah. Alasan peneliti menambahkan variabel pemanfaatan teknologi informasi dalam penelitian ini yaitu untuk dapat

menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas bagi pemakai, dibutuhkan sebuah sistem teknologi informasi yang baik sehingga dapat menekan terjadinya sebuah kesalahan dan kecurangan, serta seandainya hal tersebut terjadi maka akan segera dapat diketahui dan diatasi sehingga output dari sistem teknologi yang digunakan dan diharapkan dapat menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas. Selain itu, alasan peneliti untuk menjadikan pemerintah Kota Ternate sebagai objek penelitian karena berangkat dari kesalahan klasifikasi penganggaran belanja, dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) terhadap laporan realisasi anggaran. Sehingga peneliti termotivasi untuk menguji kembali pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintah, kompetensi aparatur, peran audit internal dan pemanfaatan teknologi informasi terhadap kualitas informasi laporan keuangan dengan sistem pengendalian internal sebagai variabel moderating pemerintah daerah Kota Ternate.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah :

1. Apakah penerapan standar akuntansi pemerintah berpengaruh terhadap kualitas informasi laporan keuangan?
2. Apakah kompetensi aparatur berpengaruh terhadap kualitas informasi laporan keuangan?
3. Apakah peran audit internal berpengaruh terhadap kualitas informasi laporan keuangan?
4. Apakah pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh terhadap kualitas informasi laporan keuangan?

5. Apakah sistem pengendalian internal mampu memoderasi pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintah terhadap kualitas informasi laporan keuangan?
6. Apakah sistem pengendalian internal mampu memoderasi pengaruh kompetensi aparatur terhadap kualitas informasi laporan keuangan?
7. Apakah sistem pengendalian internal mampu memoderasi pengaruh peran audit internal terhadap kualitas informasi laporan keuangan?
8. Apakah sistem pengendalian internal mampu memoderasi pengaruh pemanfaatan teknologi informasi terhadap kualitas informasi laporan keuangan?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menguji pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintah terhadap kualitas informasi laporan keuangan.
2. Untuk menguji pengaruh kompetensi aparatur terhadap kualitas informasi laporan keuangan.
3. Untuk menguji pengaruh peran audit internal terhadap kualitas informasi laporan keuangan.
4. Untuk menguji pengaruh pemanfaatan teknologi informasi terhadap kualitas informasi laporan keuangan.
5. Untuk menguji pengaruh sistem pengendalian internal dalam memoderasi penerapan standar akuntansi pemerintah terhadap kualitas informasi laporan keuangan.
6. Untuk menguji pengaruh sistem pengendalian internal dalam memoderasi kompetensi aparatur terhadap kualitas informasi laporan keuangan.

7. Untuk menguji pengaruh sistem pengendalian internal dalam memoderasi peran audit internal terhadap kualitas informasi laporan keuangan.
8. Untuk menguji pengaruh sistem pengendalian internal dalam memoderasi pemanfaatan teknologi informasi terhadap kualitas informasi laporan keuangan.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian yang dilakukan adalah :

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dalam penelitian ini adalah menguji kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dari adanya penerapan standar akuntansi pemerintah, kompetensi aparatur, peran audit internal dan pemanfaatan teknologi informasi dengan sistem pengendalian internal sebagai variabel pemoderasi.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi pemerintah Kota Ternate dalam penyusunan laporan keuangan daerah yang berkualitas serta memberikan wawasan mengenai pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintah, kompetensi aparatur, peran audit internal, pemanfaatan teknologi informasi dan sistem pengendalian internal untuk meningkatkan kualitas informasi laporan keuangan.

3. Manfaat Kebijakan

Mendorong pemerintah daerah dalam meningkatkan penerapan standar akuntansi pemerintah, kompetensi aparatur, peran audit internal, pemanfaatan teknologi informasi dan sistem pengendalian internal agar menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas.