

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pemerintahan yang baik atau *Good Corporate Governance* merupakan syarat guna mewujudkan aspirasi serta tujuan serta cita-cita bangsa bernegara, termasuk di Indonesia. Dalam rangka mewujudkan kinerja pemerintah yang memuaskan, pemerintah terus melakukan berbagai upaya perbaikan untuk meningkatkan atau menyediakan barang-barang publik (Parella & Sundari, 2023). Dalam rangka mewujudkan *good governance* baik dalam proses pengelolaan keuangan, penyajian laporan keuangan serta akuntabilitas keuangan pemerintah, telah dilakukan beberapa upaya-upaya yang diantaranya: pada kurun waktu tahun 1999 sampai dengan 2005 telah dikeluarkan paket undang-undang pengelolaan keuangan negara yang meliputi Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketiga paket undang-undang ini merupakan produk legislasi sebagai wujud dari kehendak untuk melaksanakan reformasi di bidang keuangan negara sekaligus menurut suatu perubahan mendasar di bidang pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah (Binawati & Nindyaningsih, 2022).

Organisasi pemerintahan di Indonesia dalam praktiknya kini diwarnai dengan munculnya fenomena menguatnya tuntutan akuntabilitas atas organisasi-organisasi pemerintahan tersebut, baik pusat maupun daerah

diwajibkan untuk memberikan informasi yang dapat mempertanggungjawabkan informasi tersebut kepada publik (Sundari & Rahayu, 2019). Salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan pemerintah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan. Secara operasional manajemen keuangan di Puskesmas harus dapat menghasilkan data dan informasi mengenai laporan keuangan. Laporan yang dihasilkan harus memenuhi prinsip-prinsip dan disusun mengikuti Standar Akuntansi Pemerintah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 (Yuliani & Agustini, 2016) dalam (Parella & Sundari, 2023). Sehingga dari publikasi laporan keuangan tersebut dapat berguna bagi pihak yang berkepentingan dan menjadi dasar pengambilan keputusan (Ernawati & Budiyono, 2019).

Menurut PSAK No. 1 Tahun 2015, Laporan Keuangan adalah penyajian terstruktur dari posisi keuangan dan kinerja keuangan suatu entitas. Laporan ini menampilkan sejarah entitas yang dikuantifikasi dalam nilai moneter. Laporan keuangan merupakan bagian dari proses pelaporan keuangan. Laporan keuangan yang lengkap biasanya meliputi neraca, laporan laba rugi, laporan perubahan posisi keuangan (yang dapat disajikan dalam berbagai cara misalnya, sebagai laporan arus kas, atau laporan arus dana), catatan dan laporan lain serta materi penjelasan yang merupakan bagian

integral dari laporan keuangan. Disamping itu juga termasuk skedul dan informasi tambahan yang berkaitan dengan laporan tersebut, misalnya, informasi keuangan segmen industri dan geografis serta pengungkapan pengaruh perubahan harga (Ernawati & Budiyono, 2019).

Menurut Sundari & Rahayu (2019), tujuan laporan keuangan menurut Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) No. 1, yang terdapat di dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 71 Tahun 2010 tentang Penyajian Laporan Keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, laporan keuangan terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LPSAL), Neraca, Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas (LAK), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Sedangkan untuk laporan keuangan SKPD selaku entitas akuntansi disusun dan disajikan oleh Pengguna Anggaran (Kepala SKPD) sebanyak lima laporan yang meliputi Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Operasional (LO), Laporan Posisi Keuangan (Neraca), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Laporan keuangan SKPD diatas adalah laporan yang perlu dilaporkan oleh setiap SKPD pada tiap daerah, dimana setiap daerah memiliki SKPD masing-masing.

Termasuk SKPD yang membawahi Badan Layanan Umum Daerah (Ricardo et al., 2023).

Puskesmas merupakan layanan kesehatan yang diberikan oleh pemerintah daerah bagi masyarakat baik di desa maupun dikota serta persebarannya berada di setiap kecamatan. Adapun setiap puskesmas memiliki karakteristik layanan yang berbeda (Mujiarto et al., 2019). Puskesmas sebagai entitas BLUD juga memiliki kewenangan melakukan investasi jangka pendek dengan memanfaatkan kondisi keuangan yang stabil. Hal ini tentunya berdampak terhadap pelaporan keuangan puskesmas dalam rangka keterbukaan informasi secara transparan dan akuntabel serta dapat memaksimalkan dalam hal pelayanan publik (Ricardo et al., 2023).

Kota Surabaya memiliki 63 puskesmas yang sudah berstatus BLUD yang merupakan sub unit dari Dinas Kesehatan Kota Surabaya sebagai pelaksana teknis penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang tersedia di Kota Surabaya. 63 puskesmas ini terdiri dari 23 puskesmas rawat inap dan 40 puskesmas non rawat inap, dan ditambah dengan 59 puskesmas pembantu serta 63 puskesmas keliling.

Selain sebagai entitas akuntansi, puskesmas juga menyampaikan laporan keuangan untuk dikonsolidasikan dengan Dinas Kesehatan Kota Surabaya yang nantinya juga di konsolidasikan dengan laporan PPKD SKPD. Puskesmas selaku entitas pelaporan juga membuat laporan keuangan BLUD sesuai dengan PSAP 13 yang mengatur tentang penyajian laporan keuangan BLUD, dimana nantinya akan dilakukan audit oleh pihak eksternal. Puskesmas

diharapkan lebih mengutamakan kepuasan pasien dan tidak mengharapkan keuntungan dalam menjalankan PPK BLUD (Ricardo et al., 2023).

Menurut Taman (2017) kualitas sumber daya manusia adalah kemampuan karyawan untuk berurusan dengan pengetahuan, keterampilan, dan sikap dalam menyelesaikan tugas. Dalam menyelesaikan pekerjaan secara efisien dan efektif juga mendukung ketepatan waktu pelaporan keuangan membutuhkan sumber daya manusia yang kompeten (Widiastuti et al., 2023). Laporan keuangan yang berkualitas membutuhkan sumber daya manusia yang berkompeten di bidang pengelola keuangan. Kompetensi sumber daya manusia perlu dipertimbangkan, rendahnya kompetensi tentang pemahaman di bidang akuntansi akan sangat berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan yang dilaporkan (Lestari & Ardini, 2023).

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Lestari & Ardini, (2023) menunjukkan bahwa kompetensi sumber daya manusia berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas laporan keuangan. Artinya apabila kompetensi sumber daya manusia yang dimiliki semakin baik maka kualitas laporan keuangan yang dihasilkan juga semakin baik. Namun, berbeda dengan hasil penelitian Sa'adah & Nasrullah, (2021) yang menunjukkan bahwa kompetensi sumber daya manusia tidak memiliki pengaruh yang signifikan dan positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Menurut Warisno (2008), kegagalan sumber daya manusia dalam memahami dan menerapkan logika akuntansi berdampak pada kekeliruan laporan keuangan yang dibuat dan ketidaksesuaian laporan dengan standar yang telah ditetapkan

oleh pemerintah. Oleh karena itu, dibutuhkan sumber daya manusia yang kompeten untuk menghasilkan sebuah laporan keuangan yang berkualitas (Ricardo et al., 2023).

Selain harus kompeten, sumber daya manusia juga harus menguasai pemanfaatan teknologi informasi yang mempunyai manfaat atau kemudahan bagi seseorang dalam menghemat waktu maupun tenaga sehingga akan membantu proses penyampaian dan pemahaman informasi tentang pengelolaan keuangan. Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2005 tentang sistem informasi keuangan menyatakan bahwa pemerintah berkewajiban untuk mengembangkan dan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi dalam peningkatan kemampuan mengelola keuangan, dan menyalurkan informasi keuangan kepada pelayanan publik. Oleh sebab itu, pemerintah berkewajiban untuk mengembangkan dan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi dalam meningkatkan kemampuan mengelola keuangan, dan menyalurkan informasi keuangan kepada pelayanan publik (Hadis et al., 2022).

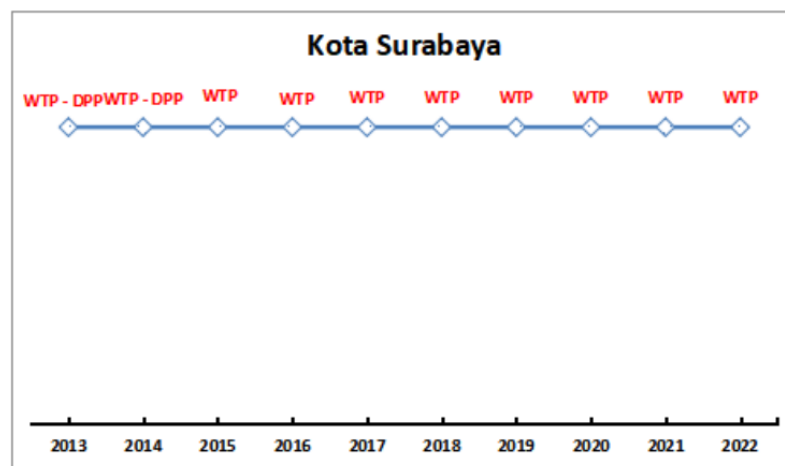
Hasil penelitian Admaja & Wahyundaru (2020) menunjukkan bahwa pemanfaatan teknologi informasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dengan arah positif. Namun, menurut Sundari & Rahayu (2019) pemanfaatan teknologi informasi tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas laporan keuangan. Artinya jika pemanfaatan teknologi informasi semakin baik belum tentu penerapan terhadap kualitas laporan keuangan akan baik pula.

Menurut Petrovits & Shih (2011) pengelolaan keuangan yang baik harus dikelola oleh sumber daya manusia yang berkompeten dan menguasai teknologi informasi. Untuk mencapai hal tersebut maka suatu instansi pemerintah membutuhkan suatu sistem pengendalian intern yang kuat (Sa'adah & Nasrullah, 2021). Sistem pengendalian intern bukanlah hal baru dalam pemerintahan, pengendalian intern merupakan suatu cara untuk mengarahkan, mengawasi, dan mengukur sumber daya suatu organisasi, serta berperan penting dalam pencegahan dan pendeteksian penggelapan (*fraud*) (Aminah et al., 2019).

Tingkat kualitas suatu laporan keuangan dapat ditentukan oleh seberapa baik pengendalian internal dalam perusahaan 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 tidak akan kompeten (Ernawati & Budiyo, 2019). Hal ini senada dengan penelitian Shofa et al., (2022) bahwa sistem pengendalian intern berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas laporan keuangan. Berbeda dengan hasil penelitian Imelia et al., (2021) yang menunjukkan bahwa sistem pengendalian intern tidak terdapat pengaruh yang signifikan terhadap kualitas laporan keuangan. 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 sehingga

apabila hal tersebut terjadi maka akan segera dapat diketahui dan diatasi (Ernawati & Budiyono, 2019).

Fenomena pelaporan keuangan pemerintah di Indonesia merupakan sesuatu hal yang menarik untuk dikaji lebih lanjut. Pada kenyataannya masih terdapat penyimpangan-penyimpangan yang berhasil ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam pelaksanaan audit laporan keuangan pemerintah. Kota Surabaya berhasil mempertahankan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK selama sebelas tahun berturut-turut dalam menyajikan laporan keuangan yang wajar dan sesuai dengan standar yang berlaku.



Sumber: [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id)

**Gambar 1: Perkembangan Opini LKPD Kota Surabaya**

Akan tetapi, dibalik opini yang diberikan oleh BPK terhadap Kota Surabaya pada tahun 2022 terdapat temuan adanya kelemahan sistem pengendalian intern dalam penyusunan laporan keuangan (Jatim BPK, 2023). Rendahnya kualitas laporan keuangan dapat disebabkan oleh kurangnya



kompetensi sumber daya manusia yang ada, kurangnya pemanfaatan teknologi secara maksimal, dan sistem pengendalian intern yang masih lemah.

Puskesmas di Kota Surabaya telah berstatus Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) sejak tahun 2022. Perubahan ini sesuai dengan amanat Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang BLUD. Terdapat kelebihan dan kekurangan apabila puskesmas menjadi BLUD. Salah satu kelebihan adalah puskesmas mempunyai ruang fleksibilitas untuk keleluasaan pengelolaan keuangan. Fleksibilitas pengelolaan keuangan ini sangat penting karena puskesmas bisa belanja kebutuhannya sendiri. Sehingga puskesmas bisa meningkatkan pelayanan kesehatan kepada masyarakat, tanpa harus bergantung kepada Dinas Kesehatan jika membutuhkan sarana dan prasarana layanan kesehatan (Detiknews, 2022).

BLUD memberikan keleluasaan pengelolaan keuangan dan memberlakukan penggunaan anggaran berbasis kinerja serta sistem akuntansi berbasis akrual daripada penggunaan anggaran berbasis kas dalam hal akuntansi keuangan. Penggunaan anggaran berbasis kinerja dan sistem akuntansi berbasis akrual bertujuan untuk akuntabilitas dana dan transparansi penggunaan dana secara lebih baik (Firdausi & Pujiningsih, 2018).

Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa perubahan sebuah instansi pemerintah menjadi BLUD dimaknai secara positif, baik pada aspek perubahan pelayanan maupun pada aspek perubahan akuntansinya. Akan tetapi, berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa staf akuntan dan bendahara puskesmas, mengatakan bahwa dalam proses penyusunan laporan

keuangan beberapa staf akuntan masih mengalami kendala terkait dengan kegiatan puskesmas dari setiap penanggungjawab bagian pelaksana yang melakukan pengumpulan SPJ – Verifikasi dana serta proses *approval* data dokumen pendukung untuk kelengkapan surat pertanggungjawaban kegiatan dengan jangka waktu yang cukup lama dikarenakan pejabat keuangan yang bersangkutan mempunyai *double jobdesk* sebagai perawat, bidan, bahkan dokter di puskesmas. Hal ini tentunya akan menjadikan pencatatan jurnal akuntansi menjadi lebih lama dikarenakan proses yang harus dilalui memang sedikit panjang, seperti penanggung jawab kegiatan bagian pelaksana mengumpulkan SPJ – Verifikasi dana kepada akuntan yang selanjutnya akuntan akan meminta *approval* ke bendahara, PPTK, dan yang terakhir PPK.

Selain itu, beberapa pejabat keuangan dan staf akuntan tersebut juga mengatakan bahwa sarana penunjang dalam pemanfaatan teknologi informasi belum memadai, seperti komputer yang sering macet sehingga mengganggu jalannya pekerjaan. Hal ini menunjukkan bahwa dalam hal proses pembuatan laporan keuangan belum didukung sumber daya manusia, pengendalian intern, dan pemanfaatan teknologi informasi yang memadai.

Melihat dari beberapa perincian penelitian terdahulu terlihat adanya persamaan dan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini. Persamaan terletak pada penggunaan beberapa variabel yang mempengaruhi Kualitas Laporan Keuangan yaitu Kompetensi Sumber Daya Manusia, Pemanfaatan Teknologi Informasi, dan Sistem Pengendalian Intern. Sedangkan

perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini terletak pada objek penelitian yakni pada puskesmas yang ada di Kota Surabaya.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian sebelumnya. Berdasarkan fenomena yang terjadi, peneliti tertarik menjadikan Puskesmas yang ada di Kota Surabaya sebagai objek penelitian. Dan motivasi peneliti mengambil tempat di Kota Surabaya, karena masih minimnya penelitian tentang kualitas laporan keuangan khususnya pada puskesmas. Selain itu dari beberapa hasil penelitian terdahulu yang menunjukkan adanya ketidakkonsistenan, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut yang berjudul **“Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia, Pemanfaatan Teknologi Informasi, dan Sistem Pengendalian Intern Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Puskesmas di Kota Surabaya”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalah yang diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah kompetensi sumber daya manusia berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan puskesmas di Kota Surabaya?
2. Apakah pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan puskesmas di Kota Surabaya?
3. Apakah pengendalian intern berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan puskesmas di Kota Surabaya?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan dilakukan penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh kompetensi sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan puskesmas di Kota Surabaya.
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh pemanfaatan teknologi informasi terhadap kualitas laporan keuangan puskesmas di Kota Surabaya.
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh sistem pengendalian intern terhadap kualitas laporan keuangan puskesmas di Kota Surabaya.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Akademis**

##### **a. Bagi Instansi**

Diharapkan dari penelitian ini dapat memberikan kontribusi berupa saran sebagai bahan kajian terhadap informasi data-data instansi yang berdasarkan pada hasil observasi selama penelitian.

##### **b. Bagi Universitas**

Diharapkan penelitian ini dapat menjadi referensi bagi mahasiswa lain dan menjadi literature pada pengembangan ilmu akuntansi, khususnya mengenai kompetensi sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi, dan sistem pengendalian internal terhadap kualitas laporan keuangan puskesmas yang ada di Kota Surabaya.

c. Bagi Penulis

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan wawasan peneliti sehingga dapat memberikan pengembangan bagi peneliti menuju ke hal yang lebih baik lagi.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat dan masukan untuk referensi pengetahuan akuntansi yang melibatkan peran kompetensi sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi, dan sistem pengendalian intern, khususnya pada Puskesmas di Kota Surabaya guna melaksanakan evaluasi dalam mengelola dan meningkatkan kualitas laporan keuangan.