

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance government*) telah mendorong pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menerapkan akuntabilitas publik. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media peratnggung jawaban yang dilaksanakan secara priodik (Stanbury, 2003 dalam Mardiasmo, 2006)

Sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, merupakan upaya kongkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban yaitu berupa Laporan Keuangan.

Terwujudnya akuntabilitas merupakan tujuan utama dari reformasi sektor publik. Tuntutan akuntabilitas publik mengharuskan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal (*horizontal accountability*) yaitu pelaporan kepada DPRD dan Masyarakat luas (Mardiasmo,2002) bukan hanya pertanggungjawaban vertikal (*vertical accountability*) yaitu pelaporan kepada pemerintah atasan. Tuntutan yang kemudian muncul adalah perlunya dibuat laporan keuangan eksternal yang dapat menggambarkan kinerja lembaga sektor publik.

Pembuatan Laporan Keuangan adalah suatu bentuk kebutuhan transparansi yang merupakan syarat pendukung adanya akuntabilitas berupa keterbukaan pemerintah atas aktivitas pengelolaan sumber daya publik. Penyajian laporan keuangan adalah salah satu bentuk pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan

keuangan publik. Dalam kerangka konseptual akuntansi pemerintahan dijelaskan tujuan Pelaporan Keuangan Pemerintah untuk menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial maupun politik dengan:

- a. Menyediakan informasi mengenai kecukupan penerimaan selama periode berjalan untuk membiayai seluruh penerimaan
- b. Menyediakan informasi mengenai kesesuaian cara memperoleh sumber daya ekonomi dan alokasinya dengan anggaran yang ditetapkan dan peraturan perundangan
- c. Menyediakan informasi mengenai jumlah sumber daya ekonomi yang digunakan dalam kegiatan entitas pelaporan serta hasil-hasil yang telah dicapai
- d. Menyediakan informasi mengenai bagaimana entitas pelaporan mendanai seluruh kegiatannya dan mencukupi kebutuhan kasnya
- e. Menyediakan informasi mengenai posisi keuangan dan kondisi entitas pelaporan berkaitan dengan sumber-sumber penerimaannya, baik jangka pendek maupun jangka panjang, termasuk yang berasal dari pungutan pajak dan pinjaman,
- f. Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi keuangan entitas pelaporan, apakah mengalami kenaikan atau penurunan, sebagai akibat kegiatan yang dilakukan selama periode pelaporan.

Laporan keuangan pemerintah daerah haruslah memberikan informasi yang mencerminkan pengelolaan keuangan yang telah dilaksanakan, informasi yang tersaji dalam laporan keuangan sangat diandalkan oleh beberapa pihak yang berkepentingan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan.

Informasi yang terdapat dalam laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) harus bermanfaat dan sesuai dengan kebutuhan para pemakai. Bermanfaat atau tidaknya informasi dapat ditentukan secara kualitas dalam hubungannya dengan keputusan pemakai dan keyakinan pemakai terhadap informasi yang disajikan tersebut. Dalam kerangka konseptual akuntansi pemerintahan (PP Nomor 71 Tahun 2010) disebutkan karakteristik kualitatif itu dapat diartikan

sebagai ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya.

Adapun kriteria dan unsur-unsur pembentuk kualitas laporan keuangan yang menjadikan informasi dalam laporan keuangan pemerintah mempunyai manfaat terdiri dari relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami.

Dalam kondisinya sekarang masih banyak permasalahan yang terjadi berkaitan dengan laporan keuangan pemerintah di Indonesia, dimana masih banyak laporan keuangan pemerintah daerah yang disusun tidak memenuhi kualitas seperti yang disyaratkan dalam PP No 71 Tahun 2010, sehingga data-data yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah tidak sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan dan tidak menggambarkan keadaan yang sebenarnya. Selain itu masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang berhasil ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam pelaksanaan audit laporan keuangan pemerintah.

Untuk dapat menghasilkan LKPD yang memiliki kualitas baik, maka diperlukan pemahaman atas : penerapan standar akuntansi pemerintahan (SAP) dalam menyusun laporan keuangan, penatausahaan keuangan daerah (menyangkut pengendalian intern), Sistem akuntansi, dan komponen laporan keuangan yang dihasilkan. Pemahaman terhadap keempat hal tersebut saling terkait satu sama lainnya dalam menyusun laporan keuangan.

Laporan keuangan pemerintah daerah yang dihasilkan oleh pemerintah daerah harus sesuai dengan kriteria yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan. Laporan keuangan harus disajikan secara wajar terbebas dari salah saji yang material sehingga tidak menyesatkan pembaca dan pengguna laporan keuangan. Analisis terhadap Laporan keuangan hanya akan bermanfaat jika laporan keuangan yang dianalisis disajikan dengan valid dan dapat diandalkan, artinya laporan keuangan dihasilkan dari sistem akuntansi sehingga memenuhi kualitas laporan keuangan artinya didalamnya tidak mengandung salah saji yang material dalam penyajian angka, disusun sesuai dengan standar pelaporan dan tepat waktu dalam penyampainnya.

Penyampaian Laporan Keuangan Pemerinta Daerah dituntut disajikan secara andal dan tepat waktu. Hal ini dipertegas lagi bahwa salah satu upaya

konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah daerah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum.

Dalam proses pelaksanaan anggaran sampai kepada tahapan pertanggungjawaban dan penyusunan laporan keuangan, untuk menghasilkan informasi yang sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan, sangat didukung oleh kapasitas sumber daya manusia yang melaksanakan di SKPD dan SKPKD. Untuk melaksanakan proses penyusunan laporan keuangan, dibutuhkan sumberdaya manusia yang diutamakan memiliki latar belakang akuntansi, telah ada *job description-nya* dan mengikuti pelatihan-pelatihan yang menjamin fungsi akuntansi berjalan dengan baik. Kenyataannya masih pegawai yang berlatar pendidikan akuntansi di subbagian pemerintah, ini mungkin memiliki pengaruh terhadap kualitas laporan keuangan SKPD dalam hal ketepatanwaktuan dan keandalan dari informasi yang disajikan dalam Laporan Keuangan.

Penelitian yang sama juga dilakukan oleh Warisno (2009), yang menemukan bukti bahwa tenaga keuangan yang berlatar belakang pendidikan akuntansi pada tingkat SKPD di Provinsi Jambi masih kurang, sehingga belum dapat menerapkan pengelolaan keuangan daerah dengan baik. Disamping itu, ada indikasi rendahnya kinerja SKPD yang dikarenakan rendahnya kualitas SDM dalam mengimplementasikan pengelolaan keuangan daerah. Temuan-temuan tersebut menunjukkan bahwa kualitas sumber daya manusia yang ada di instansi pemerintahan masih belum memadai

Selain kapasitas sumberdaya manusia, yang memiliki pengaruh dalam proses penyusunan laporan keuangan adalah penggunaan teknologi informasi. Diharapkan dengan penggunaan teknologi informasi, menghasilkan laporan keuangan yang memenuhi kualitas yaitu andal dan tepat waktu. Dengan penggunaan teknologi Informasi, tidak tersaji kesalahan dalam penyajian angka, jumlah dan salah saji dalam penjurnalan, sehingga laporan keuangan bebas dari salah saji yang material dan dapat dihasilkan tepat waktu.

Penelitian lain dilakukan oleh BPK (Nazier, 2009), yang memberikan temuan empiris bahwa 76,77% unit pengelola keuangan di lingkungan

pemerintah pusat dan pemerintah daerah diisi oleh pegawai yang tidak memiliki latar belakang pendidikan akuntansi sebagai pengetahuan dasar yang diperlukan dalam pengelolaan keuangan. Hal ini disebabkan oleh : 1) belum ada kebijakan rekrutmen pegawai berlatar belakang akuntansi; 2) walaupun SDM tersebut bukan berlatar belakang pendidikan akuntansi, akan tetapi mereka dianggap mampu menjalankan/melaksanakan tugas dengan modal diklat dan bimbingan (Nazier, 2009 dalam Insani, 2010).

Penelitian mengenai kualitas sumber daya manusia yang ada di instansi pemerintah pernah dilakukan. Penelitian Zetra (2009) yang dilakukan di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Sumatera Barat pada tahun 2008 dan 2009, ditemukan bahwa masih sulit bagi aparatur di daerah untuk menyampaikan laporan keuangan pemerintah daerah secara transparan dan akuntabel, tepat waktu, dan disusun mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan. Hal ini terutama disebabkan oleh kurangnya staf yang memiliki keahlian dalam melaksanakan pertanggungjawaban anggaran, khususnya keahlian bidang akuntansi. Disamping itu, pemahaman staf terhadap teknologi informasi juga masih kurang. Padahal untuk dapat terlaksananya pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, harus didukung oleh teknologi informasi yang memadai.

Karena masih kurangnya pemahaman aparatur terhadap aturan yang mendasari fungsi- fungsi akuntansi sehingga akan berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan. Dalam proses ini sangat dipengaruhi oleh Sumberdaya manusia yang melaksanakan proses pengelolaan keuangan daerah baik di SKPD maupun di SKPKD. Selain itu Penggunaan Teknologi Informasi yang belum dimanfaatkan dengan optimal juga mempengaruhi informasi yang terdapat dalam laporan keuangan.

Selain kapasitas sumber daya manusia, hal yang mempengaruhi dalam pelaksanaan penatausahaan keuangan daerah sampai proses penyusunan laporan keuangan adalah pemanfaatan teknologi informasi. Dalam Proses Pengelolaan keuangan daerah, diharapkan dapat menyediakan informasi atas anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dan informasi akuntansi yang akan digunakan manajer publik dalam melakukan fungsi perencanaan dan pengendalian organisasi secara tepat waktu, relevan, akurat dan lengkap. Oleh sebab itu

dibutuhkan suatu teknologi sistem informasi (hardware dan software) untuk menyediakan informasi tersebut agar informasi yang dihasilkan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan.

Oleh karena itu, pemerintah baik pusat dan daerah berkewajiban untuk mengembangkan dan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi untuk meningkatkan kemampuan mengelola keuangan daerah dan menyalurkan informasi keuangan daerah kepada pelayanan publik. Kewajiban pemanfaatan teknologi informasi oleh pemerintah diatur dalam Peraturan Pemerintah No 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah yang merupakan pengganti dari PP No 11 Tahun 2001 tentang Informasi Keuangan Daerah

Hal lain yang menentukan kualitas dari laporan keuangan pemerintah menurut peneliti adalah sistem pengendalian intern. Untuk menghasilkan laporan keuangan pemerintah daerah diperlukan proses dan tahap-tahap yang harus dilalui yang diatur dalam sistem akuntansi pemerintah daerah. Kelemahan pengendalian intern dalam pengelolaan keuangan daerah sebagian besar karena belum memadainya unsur lingkungan pengendalian, penilaian risiko, dan kegiatan pengendalian. Pada umumnya kelemahan tersebut meliputi : permasalahan kurang tertibnya penyusunan dan penerapan kebijakan, kurangnya komitmen terhadap kompetensi, belum optimalnya kegiatan identifikasi risiko, dan analisis risiko, lemahnya pengendalian fisik atas aset serta pencatatan transaksi yang kurang akurat, dan tepat waktu.

Kelemahan dalam pengendalian intern tersebut terlihat dari banyaknya kasus pencatatan tidak/ belum dilakukan atau tidak akurat, penganggaran/perencanaan tidak memadai, pelaksanaan kegiatan tidak sepenuhnya melalui mekanisme APBD dan tidak diatur dengan mekanisme yang memadai, serta belum adanya *Standard Operating Procedure* (SOP) yang memadai. Penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelaporan keuangan pemerintah daerah pernah dilakukan, diantaranya dilakukan oleh Wiwik Andriani (2010), yang menemukan bukti empiris bahwa sumber daya manusia di sub bagian akuntansi/tata usaha keuangan yang ada di Kabupaten Pesisir Selatan dari segi kapasitas belum mencukupi baik dari segi jumlah maupun kualifikasinya, meskipun dari segi latar belakang pendidikan tidak semuanya yang

berasal dari disiplin ilmu akuntansi, dan perlu ditingkatkan dengan mengadakan pelatihan-pelatihan mengenai keuangan daerah sehingga meningkatkan kualitas sumberdaya yang ada. Begitu juga dengan Teknologi Informasi, berpengaruh secara signifikan terhadap keandalan dan ketepatanwaktuan informasi laporan keuangan, tetapi Kabupaten Pesisir Selatan belum menggunakan teknologi informasi yang terintegrasi karena keterbatasan sumberdaya manusia maupun teknologi.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian ini dengan studi kasus pada Pemerintah Kota Solok. Dari hasil pemeriksaan BPK tahun 2012 Kota Solok telah mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian, tetapi pada tahun 2013, 2014 dan 2015 opini atas laporan keuangannya turun menjadi wajar dengan pengecualian. Dalam temuannya menemukan kelemahan dalam sistem pengendalian intern yang belum berfungsi dengan seharusnya, serta keterlambatan dalam penyampaian laporan keuangan, serta penyajian dari nilai asset tetap yang masih belum diyakini nilai dan pengungkapannya. Keterlambatan ini mungkin disebabkan karna kapasitas sumberdaya manusia yang belum didukung dengan staf yang berlatar belakang pendidikan akuntansi dan belum optimalnya pemanfaatan teknologi informasi dalam pengelolaan keuangan pada pemerintah daerah Kota Solok.

Penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti berbeda dengan penelitian sebelumnya, peneliti tertarik untuk menganalisis proses penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah terutama dalam proses pelaksanaan anggaran sampai hasil akhirnya menjadi laporan keuangan pemerintah daerah. Peneliti lebih meneliti terutama faktor-faktor yang mempengaruhinya yaitu sumber daya manusia dan teknologi informasi, serta sistem pengendalian Intern, karna sistem pengendalian intern mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. berdasarkan latar belakang ini pula peneliti mengambil judul “**Analisis Kapasitas Sumber Daya Manusia, Teknologi Informasi, Sistem Pengendalian Intern dan Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pemerintah Daerah Kota Solok).**”

Alasan peneliti memilih judul ini, karena peneliti ingin mengetahui Apakah Informasi yang disajikan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Solok telah sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan, serta faktor-faktor yang menyebabkan belum optimalnya proses penyusunan laporan keuangan

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan latar belakang tersebut diatas, maka peneliti menetapkan permasalahan utama yang ingin dianalisis adalah :

1. Bagaimana Kapasitas Sumber Daya Manusia dan pengaruhnya terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
2. Bagaimana Pengaruh Teknologi Informasi dan pengaruhnya terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
3. Bagaimana Pengaruh Sistem pengendalian intern dan pengaruhnya terhadap kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berkaitan dengan permasalahan yang telah dirumuskan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis pengaruh Kapasitas Sumber Daya Manusia terhadap kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
2. Untuk menganalisis Pengaruh Teknologi Informasi terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah
3. Untuk menganalisis Pengaruh Pengaruh Sistem pengendalian intern terhadap kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan akan memberikan beberapa manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Daerah Kota Solok, diharapkan hasil penelitian ini nantinya dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi bagi peningkatan kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

2. Bagi Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Solok diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai masukan dalam perbaikan Proses Penyusunan Laporan Keuangan pada satuan kerja perangkat daerah.
3. Bagi akademisi, penelitian ini dapat dijadikan sebagai salah satu referensi yang berguna menambah pengetahuan dan wawasan terhadap kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, dijadikan bahan kajian dan bahan banding dalam penelitian yang relevan dengan penelitian ini diwaktu yang akan datang
4. Bagi penulis, merupakan sebuah wahana dalam menambah ilmu dan wawasan tentang pemahaman kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah sehingga memenuhi persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan pada program studi Magister Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.

#### **F.Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan tesis ini dibagi dalam lima bab yaitu :

Bab pertama merupakan bab pendahuluan, yang menguraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab dua menjelaskan tentang tinjauan pustaka yang berisikan landasan teoritis, review penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, dan pengembangan hipotesis penelitian.

Bab tiga menjelaskan tentang metodologi penelitian yang meliputi jenis penelitian, lokasi dan waktu penelitian, populasi, metode pengumpulan data, instrumen penelitian, variabel penelitian dan definisi operasional variabel dan model dan teknik analisis data.

Bab empat menguraikan tentang hasil penelitian dan pembahasan. Bab lima sebagai bab penutup, yang akan memuat kesimpulan akhir dari penelitian serta saran-saran bagi pengembangan penelitian selanjutnya