

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintah 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 pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (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, upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan. Laporan keuangan pemerintah yang dihasilkan harus memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005. Laporan keuangan pemerintah kemudian disampaikan kepada DPR/DPRD dan masyarakat umum setelah diaudit oleh

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Komponen laporan keuangan tersebut meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan.

Governmental Accounting Standart Board (1999) dalam *Concepts Statements* No. 1 tentang *Objectives of Financial Reporting* menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan dasar pelaporan keuangan di pemerintah yang didasari oleh adanya hak masyarakat untuk mengetahui dan menerima penjelasan atas pengumpulan sumber daya dan penggunaannya.

Laporan keuangan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah akan digunakan oleh pihak-pihak tertentu sebagai dasar dalam pengambilan keputusan. Sehingga Laporan Keuangan SKPD haruslah bermanfaat sesuai dengan kebutuhan pemakai.

Informasi yang bermanfaat bagi para pemakai adalah informasi yang mempunyai nilai (Suwardjono, 2005). Informasi tersebut akan memiliki nilai manfaat jika dapat dipahami oleh para pemakai. Pemerintah daerah wajib memperhatikan informasi yang disajikan dalam Laporan Keuangan untuk keperluan perencanaan, pengendalian serta pengambilan keputusan. Informasi akuntansi yang terdapat dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah harus mempunyai beberapa karakteristik kualitatif yang disyaratkan.

Karakteristik kualitatif laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya. Adapun karakteristik kualitatif laporan keuangan pemerintah yang

merupakan persyaratan normatif sebagaimana disebutkan dalam Rerangka Konseptual Akuntansi Pemerintah (Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005) adalah :

1. Relevan, yaitu informasi yang termuat di dalamnya dapat mempengaruhi kepuasan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini dan memprediksi masa depan, serta mengoreksi hasil evaluasi mereka di masa lalu. Informasi yang relevan memiliki unsur-unsur berikut :
 - a. Manfaat umpan balik (*feedback value*). Informasi memungkinkan pengguna sebagai alat untuk mengoreksi ekspektasi mereka di masa lalu.
 - b. Manfaat prediktif (*predicrive value*). Informasi dapat membantu pengguna untuk memprediksi masa yang akan datang berdasarkan hasil masa lalu dan kejadian masa kini.
 - c. Tepat waktu (*timeliness*). Informasi yang disajikan secara tepat waktu dapat berpengaruh dan berguna dalam pengambilan keputusan.
 - d. Lengkap, yaitu mencakup semua informasi akuntansi yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan. Informasi yang melatarbelakangi setiap butir informasi utama yang termuat dalam laporan keuangan diungkapkan dengan jelas agar kekeliruan dalam pengguna informasi tersebut dapat dicegah.
2. Andal, yaitu informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur,

serta dapat diverifikasi. Informasi yang andal memenuhi karakteristik berikut :

- a. Penyajian jujur. Informasi menggambarkan dengan jujur transaksi serta peristiwa lainnya yang seharusnya disajikan atau secara wajar dapat diharapkan untuk disajikan.
- b. Dapat diverifikasi (*verifiability*). Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat diuji, dan apabila pengujian dilakukan lebih dari sekali oleh pihak yang berbeda, hasilnya tetap menunjukkan simpulan yang tidak berbeda jauh.
- c. Netralitas, yaitu informasi diarahkan pada kebutuhan umum dan tidak berpihak pada kebutuhan tertentu.

3. Dapat dibandingkan

Informasi yang termuat dalam laporan keuangan akan lebih berguna jika dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya atau laporan keuangan entitas pelaporan lain pada umumnya.

4. Dapat dipahami.

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman pengguna.

Apabila informasi yang terdapat dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah memenuhi kriteria karakteristik kualitatif laporan keuangan pemerintah seperti yang disyaratkan dalam Peraturan Pemerintahan Nomor 24 Tahun 2005,

berarti pemerintah daerah mampu mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, laporan keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah yang harus disampaikan tepat waktu, dan disusun sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Dalam penyusunan dan pengelolaan keuangan daerah, diperlukan suatu sistem yang mengatur proses pengklasifikasian, pengukuran, dan pengukuran seluruh transaksi keuangan yang disebut dengan sistem akuntansi. Untuk menghasilkan informasi keuangan yang bermanfaat bagi para pemakai, maka laporan keuangan harus disusun oleh personel yang memiliki kompetensi di bidang pengelolaan keuangan daerah dan sistem akuntansi (Tuasikal, 2007).

Pada kondisi sekarang, banyak permasalahan yang terjadi berkaitan dengan laporan keuangan pemerintah di Indonesia. Selain itu juga masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang berhasil ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam pelaksanaan audit laporan keuangan pemerintah. Beberapa tulisan yang berhasil dihimpun adalah sebagai berikut :

1. Berdasarkan laporan BPK (Kompas, 16/7/2008), hanya 13 instansi pemerintah pusat dan satu pemda (Kota Tangerang) yang mendapat opini “Wajar Tanpa Syarat” dari BPK. Hal ini mengindikasikan reformasi manajemen keuangan sesuai UU No.13/2003 tentang Pengelolaan

Keuangan Negara dan PP No 25/2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah masih gagal memperbaiki fungsi perencanaan, pengelolaan dan pelaporan keuangan pemerintah.

2. Terkait menurunnya kinerja pelaporan keuangan daerah dalam empat tahun terakhir, ketua BPK meminta pemerintah daerah melakukan penyusunan '*action plan*' secara maksimal dalam membuat laporan keuangan, memperbaiki pembukuan, penataan aset, peningkatan SDM, pemanfaatan teknologi informasi serta memaksimalkan kerjasama dengan perguruan tinggi. (Antara News, 21 Agustus 2008 dalam Winindyaningrum dan Rahmawati, 2010)
3. Menurut Mardiasmo dalam Pasal 33 UU No 33/2004 disebutkan bahwa Menteri Keuangan berhak menunda penyaluran DAU bila Pemda belum menyerahkan laporan sistem keuangan daerah, termasuk APBN. Di tempat terpisah, Direktur Eksekutif Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) Agung Pambudhi mendukung kebijakan Depkeu tersebut. Setidaknya terdapat tiga alasan yang dapat dijadikan dasar sanksi tersebut. Pertama, UU No 32/2004 tentang Pemerintah Daerah. Kedua, faktor koordinasi nasional, yakni kondisi pelaporan Perda APBD yang sering terlambat sehingga mengganggu perekonomian nasional. Ketiga, faktor kepentingan daerah "Itu juga bagi kepentingan daerah sendiri, agar pembangunan ekonominya segera bisa dilaksanakan" tambahnya. (Koran SINDO, 25 Januari 2007 dalam Winindyaningrum dan Rahmawati, 2010)

4. Kepala Bidang Akuntabilitas Pemerintah Daerah Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Jawa Tengah, Bambang Wahyudi mengatakan ada tiga hal yang menyebabkan pemerintah daerah buruk dalam membuat laporan keuangan. Pertama, sumber daya manusia yang ada tidak berlatar belakang pendidikan akuntansi. Kedua, penerapan sistem keuangan yang kurang bagus. Ketiga, adanya perubahan sistem anggaran dari anggaran berimbang dinamis menjadi anggaran berbasis kinerja. “Dari kelemahan tersebut, hampir semua pemerintah daerah belum siap membuat laporan keuangan dalam bentuk neraca,” tutur Bambang. (Koran Tempo, 16 Januari 2009 dalam Winindyaningrum dan Rahmawati, 2010)

Dari fenomena tersebut dapat dinyatakan bahwa laporan keuangan pemerintah masih belum seluruhnya memenuhi kriteria keterandalan dan ketepatanwaktuan. Padahal saat ini, pemerintah menginginkan agar laporan keuangan baik pusat dan daerah disajikan secara andal dan tepat waktu. Ada banyak faktor yang mempengaruhi nilai informasi pelaporan keuangan pemerintah daerah antara lain kualitas sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi dan pengendalian intern akuntansi.

Penelitian mengenai kualitas sumber daya manusia yang ada di instansi pemerintah pernah dilakukan, seperti penelitian yang 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). Kualitas sumberdaya yang minim ini mungkin akan berpengaruh pada keandalan dan ketepatanwaktuan pelaporan keuangan pemerintah daerah.

Pemanfaatan teknologi informasi merupakan faktor ke dua yang mungkin mempengaruhi keandalan dan ketepatanwaktuan pelaporan keuangan pemerintah daerah. Kewajiban pemanfaatan teknologi informasi oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan 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. Dengan kemajuan teknologi informasi yang pesat serta potensi pemanfaatan secara luas, maka dapat membuka peluang bagi berbagai pihak untuk mengakses, mengelola, dan mendayagunakan informasi keuangan daerah secara cepat dan akurat.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Zetra (2009) menunjukkan bahwa kesiapan sarana dan prasarana pendukung seperti komputer, baik *hardware* maupun *software*, bagi aparaturnya di daerah dalam menyampaikan LKPD masih

kurang. Banyak SKPD yang hanya memiliki satu unit komputer untuk semua urusan. Padahal untuk dapat menjalankan sistem informasi keuangan secara efektif, idealnya setiap SKPD memiliki komputer khusus untuk penatausahaan keuangan. Kendala tersebut mungkin akan berpengaruh terhadap nilai informasi pelaporan keuangan daerah.

Faktor ke tiga yang mungkin mempengaruhi nilai informasi laporan keuangan daerah adalah sistem pengendalian intern pemerintah. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. SPIP dijadikan sebagai indikator awal dalam menilai kinerja suatu entitas. SPIP merupakan suatu cara untuk mengarahkan, mengevaluasi, dan mengukur sumber daya suatu organisasi, dan juga memiliki peran penting dalam pencegahan dan pendeteksian penggelapan (*fraud*) secara dini. SPIP akan membantu memandu entitas untuk berjalan sebagaimana mestinya. Salah satu tujuan umum manajemen dalam merancang sistem pengendalian internal yang efektif adalah agar pelaporan keuangan tersebut reliabel (Arens, 2008 dalam Dita, 2011)

Pengendalian intern akuntansi berfungsi untuk mengatur teknik akuntansi seperti perubahan dalam pendekatan sistem akuntansi dan prosedur pencatatan, dokumen dan formulir yang digunakan, fungsi-fungsi otorisasi untuk tujuan pengendalian intern, laporan serta pengawasan. Fungsi pengendalian intern tersebut dapat membantu sumber daya manusia untuk mengetahui batasan-

batasan dan hak-hak dalam bekerja serta teknologi informasi seperti apa yang bisa dimanfaatkan untuk membantu pekerjaan tersebut.

Penelitian-penelitian mengenai Kapasitas Sumber Daya Manusia, Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Pengendalian Intern Akuntansi terhadap Nilai Informasi Laporan Keuangan, antara lain adalah penelitian Indriasari dan Nahartyo (2008) meneliti Pengaruh Kapasitas Sumber Daya Manusia, Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Pengendalian Intern Akuntansi terhadap Nilai Informasi Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah (Studi pada Pemerintah Kota Palembang dan Kabupaten Ogan Ilir). Hasil penelitiannya menyatakan bahwa kapasitas sumber daya manusia tidak mempengaruhi nilai informasi pelaporan keuangan pemerintah daerah secara signifikan, sedangkan pemanfaatan teknologi informasi dan pengendalian intern akuntansi mempengaruhi nilai informasi pelaporan keuangan pemerintah daerah secara signifikan.

Andriani (2010) melakukan penelitian tentang “Pengaruh Kapasitas Sumber Daya Manusia dan Pemanfaatan Teknologi Informasi terhadap Keterandalan dan Ketepatanwaktuan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (studi pada Pemerintah Daerah Kab.Pesisir Selatan). Variabel Independen yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah Kapasitas Sumber Daya Manusia dan Pemanfaatan Teknologi Informasi, sedangkan variabel dependennya adalah Keterandalan dan Ketepatanwaktuan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Hasil penelitian tersebut menyimpulkan bahwa kapasitas sumber daya manusia dan pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh positif terhadap

keterandalan laporan keuangan pemerintah daerah, kapasitas sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap keterandalan laporan keuangan pemerintah daerah, pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh positif terhadap keterandalan laporan keuangan pemerintah daerah, kapasitas sumber daya manusia dan pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh positif terhadap ketepatanwaktuan laporan keuangan pemerintah daerah serta kapasitas sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap ketepatanwaktuan laporan keuangan pemerintah daerah.

Arfianti (2011) melakukan penelitian tentang “Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Keandalan dan *Timeliness* Pelaporan Keuangan Badan Layanan Umum (Studi pada Badan Layanan Umum di Kota Semarang)”. Variabel independen yang digunakan adalah kualitas sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi, pengendalian intern akuntansi dan komitmen organisasi. Variabel dependen yang digunakan adalah Keandalan dan *Timeliness* Pelaporan Keuangan. Hasil penelitian tersebut menyimpulkan bahwa kualitas sumber daya manusia, komunikasi, sarana pendukung, dan komitmen organisasi secara simultan berpengaruh positif secara signifikan terhadap Keandalan dan *Timeliness* Pelaporan keuangan.

Perbedaan hasil penelitian inilah yang membuat peneliti tertarik untuk menganalisis lebih lanjut mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi nilai informasi pelaporan keuangan pemerintah daerah. Sehingga penelitian ini diberi judul : “Pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia, Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Pengendalian Intern Akuntansi terhadap Nilai

Informasi Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah”. Penelitian ini akan dilakukan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal. Diharapkan dengan dilakukannya penelitian ini, akan memberikan kontribusi bagi Pemerintah Kabupaten Kendal dalam peningkatan kualitas nilai informasi pelaporan keuangan.

B. Batasan Masalah

Atas pertimbangan minat, keterbatasan waktu, dan pengetahuan peneliti maka peneliti melakukan beberapa batasan masalah terhadap penelitian yang akan diteliti, yaitu peneliti membatasi masalah pada faktor kualitas sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi dan sistem pengendalian intern akuntansi terhadap nilai informasi laporan keuangan di Kabupaten Kendal.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah kualitas SDM berpengaruh positif terhadap keterandalan pelaporan keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh positif terhadap keterandalan pelaporan keuangan pemerintah daerah?
3. Apakah pengendalian intern akuntansi berpengaruh positif terhadap keterandalan pelaporan keuangan pemerintah daerah?
4. Apakah kualitas SDM berpengaruh positif terhadap ketepatanwaktuan pelaporan keuangan pemerintah daerah?

5. Apakah pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh positif terhadap ketepatanwaktuan pelaporan keuangan pemerintah daerah?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk mendapatkan bukti empiris mengenai pengaruh kualitas sumber daya manusia terhadap keterandalan pelaporan keuangan pemerintah daerah.
- 2) Untuk mendapatkan bukti empiris mengenai pengaruh pemanfaatan teknologi informasi terhadap keterandalan pelaporan keuangan pemerintah daerah.
- 3) Untuk mendapatkan bukti empiris mengenai pengaruh pengendalian intern akuntansi terhadap keterandalan pelaporan keuangan pemerintah daerah.
- 4) Untuk mendapatkan bukti empiris mengenai pengaruh kualitas sumber daya manusia terhadap ketepatanwaktuan pelaporan keuangan pemerintah daerah.
- 5) Untuk mendapatkan bukti empiris mengenai pengaruh pemanfaatan teknologi informasi terhadap ketepatanwaktuan pelaporan keuangan pemerintah daerah

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan literasi bagi akademisi dalam penelitian-penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan nilai informasi laporan keuangan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pihak-pihak di pemerintahan daerah terkait dengan nilai informasi pelaporan keuangan.