

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Otonomi daerah berkembang sesuai dengan regulasi yang berlaku di Indonesia. Perkembangan tersebut difokuskan kepada reformasi birokrasi di daerah yang efisien, optimal dan efektif. Muara dari hal tersebut adalah tingkat pelayanan pemerintah daerah yang maksimal kepada masyarakatnya (Arif, 2008).

Orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan good governance. Good governance sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik atau sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran dari salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta menciptakan legal dan political framework bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Mardiasmo, 2002).

Terdapat 3 mekanisme yang dapat dilaksanakan daerah agar lebih responsif, transparan dan akuntabel serta selanjutnya dapat mewujudkan good governance yaitu: (1) mendengarkan suara atau aspirasi masyarakat serta membangun kerjasama pemberdayaan masyarakat, (2) memperbaiki internal rules dan mekanisme pengendalian, dan (3) membangun iklim kompetisi dalam memberikan layanan terhadap masyarakat serta marketisasi layanan. Ketiga mekanisme tersebut saling berkaitan dan saling menunjang untuk memperbaiki efektivitas pengelolaan pemerintah daerah (Mardiasmo, 2006).

Masih banyaknya fenomena laporan keuangan pemerintah yang belum menyajikan data-data yang sesuai dengan peraturan dan masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang berhasil ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam pelaksanaan

audit laporan keuangan pemerintah membuat tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance government*) meningkat. Hal itu juga yang telah mendorong pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menerapkan akuntabilitas publik. Harus disadari bahwa ada banyak pihak yang akan mengandalkan informasi dalam laporan keuangan yang dipublikasikan oleh pemerintah daerah sebagai dasar untuk pengambilan keputusan.

Pihak – pihak pengguna laporan keuangan pemerintah antara lain: masyarakat, para wakil rakyat, lembaga pengawas, lembaga pemeriksa, pihak yang memberi atau berperan dalam proses donasi, investasi, pinjaman dan pemerintah sendiri (Warsito dkk, 2008). 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 pemerintahan 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 Pemerintahan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005.

Pengelolaan keuangan pemerintah daerah harus dilakukan berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance government*), yaitu pengelolaan keuangan yang dilakukan secara transparan dan akuntabel, yang memungkinkan para pemakai

laporan keuangan untuk dapat mengakses informasi tentang hasil yang dicapai dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, informasi yang terdapat di dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) harus bermanfaat dan sesuai dengan kebutuhan para pemakai (Dita, 2011).

Informasi yang bermanfaat bagi para pemakai adalah informasi yang mempunyai nilai. Informasi akan bermanfaat apabila informasi tersebut dapat mendukung pengambilan keputusan dan dapat dipahami oleh para pemakai. Pemerintah daerah wajib memperhatikan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan untuk keperluan perencanaan, pengendalian, dan pengambilan keputusan. Informasi akuntansi yang terdapat di dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) 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 prasyarat normatif sebagaimana disebutkan dalam Rerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan (Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005) antara lain:

1. Relevan, yaitu informasi yang termuat di dalamnya dapat mempengaruhi keputusan 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 untuk menegaskan alat mengoreksi ekspektasi mereka di masa lalu.
  - b. Manfaat prediktif (predictive 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 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.
  3. Dapat dibandingkan, yaitu 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, yaitu informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna.

Dari karakteristik kualitatif laporan keuangan pemerintah tersebut, ketepatan waktu dan keterandalan merupakan dua unsur nilai informasi yang penting terkait dengan pengambilan keputusan berbagai pihak. Ketepatan waktu merupakan tersedianya informasi bagi pembuat keputusan pada saat dibutuhkan sebelum informasi tersebut kehilangan kekuatan untuk mempengaruhi keputusan. Keterandalan merupakan kemampuan informasi untuk memberi keyakinan bahwa informasi tersebut benar atau valid. Dalam hal tertentu, mengejar keberpatutan dan ketepatan waktu untuk mencapai kebermanfaatan harus dibarengi dengan mengorbankan kualitas lain yaitu keakuratan/presisi (accuracy/precision) atau keterandalan. Jadi terdapat saling korban (trade-off) antara ketepatan waktu dan keterandalan/reliabilitas untuk mendapatkan

kebermanfaatan. Namun, berkurangnya reliabilitas berakibat berkurangnya kebermanfaatan, dimungkinkan untuk mempercepat ketersediaan data secara aproksimasi tanpa mempengaruhi reliabilitas secara material. Dengan begitu ketepatanwaktuan dengan aproksimasi justru akan meningkatkan kebermanfaatan secara keseluruhan (Suwardjono, 2005 dalam Desi dan Ertambang, 2008).

**Sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang berupa laporan keuangan. Laporan Keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban atas kepengurusan sumber daya ekonomi yang dimiliki suatu entitas. Bentuk laporan pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah selama satu tahun anggaran adalah dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Laporan Keuangan Pemerintah Daerah harus mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2010 dan Permendagri No. 64 Tahun 2013.**

Berdasarkan hasil pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Pemerintah kabupaten Tahun 2013 yang tertuang dalam Laporan BPK menyatakan Opini Wajar Dengan Pengecualian atas Laporan Keuangan Pemerintah kabupaten Tahun Anggaran 2013 atas permasalahan yang berkaitan dengan : 1 Realisasi Belanja Barang dan Jasa yang digunakan untuk Belanja Bahan tidak dipertanggungjawabkan dengan bukti yang valid. 2 Saldo Aset Tetap yang dilakukan penilaian kembali tidak sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. 3 Saldo Akumulasi Penyusutan tidak sesuai SAP dan Kebijakan Akuntansi Pemerintah kabupaten. 4 Informasi yang terkandung di dalam laporan keuangan yang dihasilkan

belum sesuai dengan kriteria nilai informasi yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan.

Fenomena yang terjadi pada organisasi perangkat daerah kabupaten kupang berdasarkan variabel-variabel bebas dan variabel terikat dapat diuraikan bahwa, Faktor pertama yang mempengaruhi keterandalan dan ketepatan waktu pelaporan keuangan pemerintah daerah adalah kapasitas sumber daya manusia yang melaksanakan sistem akuntansi. Permasalahan penerapan basis akuntansi bukan sekedar masalah teknis akuntansi, yaitu bagaimana mencatat transaksi dan menyajikan laporan keuangan, namun yang lebih penting adalah bagaimana menentukan kebijakan akuntansi (accounting policy), perlakuan akuntansi untuk suatu transaksi (accounting treatment), pilihan akuntansi (accounting choice), dan mendesain atau menganalisis sistem akuntansi yang ada. Kebijakan untuk melakukan aktivitas tersebut tidak dapat dilakukan oleh orang (pegawai) yang tidak memiliki pengetahuan di bidang akuntansi (Forum Dosen Akuntansi Sektor Publik, 2006 dalam Desi dan Ertambang, 2008). Sehingga untuk dapat menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas, maka kapasitas sumber daya manusia yang melaksanakan sistem akuntansi sangatlah penting. Kapasitas sumber daya manusia yang terdapat pada system pemerintahan organisasi perangkat daerah kabupaten kupang masih banyak pegawai yang memiliki keahlian dalam bidang keuangan.

Fenomena lain yang mempengaruhi keterandalan pelaporan keuangan pemerintah adalah pengendalian intern akuntansi. Sistem akuntansi sebagai sistem informasi merupakan subjek terjadinya kesalahan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Seringkali sistem pengendalian intern tidak dilakukan secara maksimal di pemerintahan kabupaten kupang, sehingga banyak OPD yang masih dikendalikan oleh instansi terkait dalam mengatasi kesalahan data pelaporan keuangan. Oleh karena

itu sistem akuntansi memerlukan pengendalian intern atau dengan kata lain sistem akuntansi berkaitan erat dengan pengendalian intern organisasi (Mahmudi, 2007). Pengendalian intern menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah merupakan proses yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai mengenai pencapaian tujuan pemerintah daerah yang tercermin dari keandalan laporan keuangan, efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program dan kegiatan serta dipatuhinya peraturan perundangundangan.

Fenomena lapangan terhadap masalah penerapan teknologi informasi antara lain berkaitan dengan kondisi perangkat keras, perangkat lunak yang digunakan, pemutakhiran data, kondisi sumber daya manusia yang ada, dan keterbatasan dana. Kendala ini yang mungkin menjadi faktor pemanfaatan teknologi informasi di instansi pemerintah belum optimal. Belum optimalnya pemanfaatan teknologi informasi ini mungkin juga memiliki pengaruh terhadap keterandalan dan ketepatan waktuan pelaporan keuangan pemerintah. Pemanfaatan teknologi informasi untuk organisasi perangkat daerah khususnya di kabupaten kupang masih mengalami kendala baik dalam mengakses maupun pemanfaatan yang dirahakan. Hal ini terjadi karena tidak semua sumber daya manusia yang ada pada organisasi perangkat daerah kabupaten kupang mengetahui sisten kerja dari teknologi.

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Desi dan Ertambang (2008) menemukan bahwa pemanfaatan teknologi informasi, dan pengendalian intern akuntansi berpengaruh positif signifikan terhadap keterandalan pelaporan keuangan pemerintah daerah. Kapasitas sumber daya manusia, dan pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh positif signifikan terhadap ketepatanwaktuan pelaporan keuangan pemerintah daerah.

Hasil penelitian ini berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Dhany (2010) yang menemukan bahwa pemanfaatan teknologi informasi, dan pengendalian intern akuntansi berpengaruh positif signifikan terhadap keterandalan pelaporan keuangan pemerintah daerah. Kapasitas sumber daya manusia, dan pemanfaatan teknologi informasi tidak mempengaruhi ketepatan waktu pelaporan keuangan pemerintah daerah. Hasil tidak konsisten tersebut dikarenakan perbedaan responden yang digunakan baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Dari segi kuantitas, telah ada beberapa satuan kerja yang sudah memiliki beberapa pegawai akuntansi. Dari sisi kualitas, sebagian besar pegawai sub bagian akuntansi/tata usaha keuangan memiliki latar belakang pendidikan akuntansi yang sudah memiliki uraian tugas dan fungsi sub bagian akuntansi/tata usaha keuangan yang terspesifikasi dengan jelas.

Hasil penelitian sebelumnya yang masih belum konsisten dan masih terbatasnya penelitian di bidang pemerintahan khususnya di Kabupaten Kupang memotivasi peneliti untuk meneliti kembali mengenai pelaporan keuangan pada instansi pemerintah. Penelitian ini merupakan replikasi yang mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Desi dan Ertambang (2008) dengan menguji kembali apakah dengan menggunakan teori yang sama tetapi dengan responden dan lokasi yang berbeda akan menghasilkan penelitian yang sama sehingga memperkuat teori yang ada dan dapat digeneralisasikan.

Dengan pertimbangan bahwa penelitian Desi dan Ertambang (2008) telah secara spesifik meneliti pengaruh kapasitas sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi, dan pengendalian intern akuntansi terhadap nilai informasi pelaporan keuangan pemerintah daerah. Ada kemungkinan pengaruh ini juga terjadi dalam penerapan pelaporan keuangan pada pemerintah Kabupaten Kupang. Alasan lain Kabupaten Kupang dipilih sebagai objek penelitian karena Kabupaten Kupang ini telah



menerapkan otonomi daerah dan Kabupaten ini telah menyelenggarakan penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD). Melalui peningkatan kapasitas sumber daya manusia yang dimiliki baik pada tingkatan sistem, kelembagaan, maupun individu, didukung dengan pemanfaatan teknologi informasi seoptimal mungkin, dan adanya rancangan pengendalian intern akuntansi yang memadai diharapkan pihak pengelola keuangan daerah khususnya bagian akuntansi mampu melaksanakan tugas dan fungsi akuntansi dengan baik yang akhirnya bermuara pada terciptanya good governance.

Berdasarkan uraian diatas, maka penelitian ini akan meneliti dengan judul **Analisis Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang.**

## **1.2 Rumusan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan masalah yang telah diuraikan maka dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut.

1. Bagaimana gambaran umum tentang Kapasitas Sumber Daya Manusia, Pengendalian Intern, Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang?
2. Apakah Kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM), Pengendalian Intern, dan Pemanfaatan Teknologi Informasi secara parsial berpengaruh signifikan terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang?
3. Apakah Kapasitas Sumber Daya Manusia, Pengendalian Intern dan Pemanfaatan Teknologi Informasi secara simultan berpengaruh signifikan terhadap Kualitas Laporan Keuangan pemerintah Daerah Kabupaten Kupang?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Mengacu pada rumusan masalah penelitian di atas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui gambaran umum tentang Kapasitas Sumber Daya Manusia, Pengendalian Interen dan Pemanfaatan Teknologi informasi dan Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang.
2. Untuk mengetahui pengaruh Sumber Daya Manusia (SDM), Pengendalian Intern dan Pemanfaatan Teknologi Informasi secara parsial terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang.
3. Untuk mengetahui pengaruh secara simultan Kapasitas Sumber Daya Manusia, Pengendalian Intern dan Pemanfaatan Teknologi Informasi terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang.

#### **1.4 Manfaat Penulisan**

##### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian diharapkan dapat mengembangkan literatur-literatur akuntansi yang sudah ada, dan memperkuat penelitian sebelumnya yaitu berkaitan dengan analisis faktor yang mempengaruhi kualitas informasi laporan keuangan pemerintah daerah.

##### **2. Manfaat Praktis**

1. Hasil penelitian untuk menambah wawasan mengenai kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dilihat dari pengaruh faktor kualitatif.
2. Bagi pemerintah daerah, sebagai wawasan tentang kapasitas sumber daya manusia (SDM), pengendalian intern, dan pemanfaatan teknologi informasi terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

3. Bagi para akademisi, penelitian ini memberikan kontribusi untuk penelitian - penelitian selanjutnya dan penelitian analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.