

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Isu dalam sektor publik di Indonesia dewasa ini adalah menguatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun daerah. 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). Dimensi akuntabilitas publik meliputi akuntabilitas hukum dan kejujuran, akuntabilitas manajerial, akuntabilitas program, akuntabilitas kebijakan, dan akuntabilitas finansial (keuangan). Terkait dengan tugas untuk menegakkan akuntabilitas finansial khususnya di daerah, pemerintah daerah bertanggung jawab untuk mempublikasikan laporan keuangan kepada pemangku kepentingannya (*stakeholder*).

Governmental Accounting Standards Board (1999) dalam *Concepts Statement No. 1 tentang Objectives of Financial Reporting* menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan dasar pelaporan keuangan di pemerintahan yang didasari oleh adanya hak masyarakat untuk mengetahui dan menerima penjelasan atas pengumpulan sumber daya dan penggunaannya. Akuntabilitas adalah tujuan tertinggi pelaporan keuangan pemerintah. Dengan adanya tuntutan

akuntabilitas publik mengharuskan Pemerintah Daerah untuk memperbaharui sistem pelaporan dan pertanggungjawaban.

Sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian ditambahkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2015, upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan. Dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 71 Tahun 2010 dijelaskan bahwa laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan pemerintah yang dihasilkan harus memenuhi Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 yang direvisi lagi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010.

Laporan keuangan dikatakan berkualitas apabila informasi yang disajikan dalam laporan keuangan tersebut dapat dipahami, memenuhi kebutuhan pemakainya dalam pengambilan keputusan, bebas dari pengertian yang menyesatkan, kesalahan material serta dapat diandalkan sehingga laporan keuangan tersebut dapat dibandingkan dengan periode-periode sebelumnya. Pelaporan

keuangan pemerintah seharusnya menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik. Selain itu harus disadari pula bahwa ada banyak pihak yang akan mengandalkan informasi dalam laporan keuangan yang dipublikasikan oleh pemerintah daerah sebagai dasar untuk pengambilan keputusan. Oleh karena itu, informasi tersebut harus bermanfaat bagi para pemakai. Informasi akan bermanfaat jika informasi tersebut sesuai dengan keputusan yang menjadi sasaran informasi dan juga mudah dipahami serta dapat digunakan oleh pemakai. Selain itu, laporan keuangan dikatakan berkualitas apabila telah memenuhi karakteristik kualitatif dari laporan keuangan.

Karakteristik kualitatif laporan keuangan adalah ukuran–ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya. Kriteria dan unsur-unsur pembentuk kualitas informasi yang menjadikan informasi dalam laporan keuangan pemerintah mempunyai nilai atau manfaat yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010. Keempat karakteristik yang merupakan prasyarat normatif yang diperlukan agar laporan keuangan pemerintah dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki yang pertama adalah relevan. Laporan keuangan dikatakan relevan apabila informasi yang teruat di dalamnya dapat memengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini, dan memprediksi masa depan, serta menegaskan atau mengoreksi hasil evaluasi

mereka di masa lalu. Informasi yang dikatakan relevan adalah informasi yang memiliki manfaat umpan balik (*feedback value*), memiliki manfaat prediktif (*predictive value*), tepat waktu (*timelines*), dan lengkap. Kedua, andal yang berarti informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur, serta dapat diverifikasi. Informasi dikatakan andal apabila penyajiannya jujur, dapat diverifikasi (*verifiability*), dan netral (*neutrality*). Ketiga, dapat dibandingkan yang berarti informasi yang termuat dalam laporan keuangan akan lebih bermanfaat jika dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya maupun laporan keuangan entitas lain. Keempat, dapat dipahami yang berarti informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna. Untuk itu, para pengguna laporan keuangan diasumsikan memiliki pengetahuan yang memadai.

Halim (2002:160) menyatakan bahwa, “Informasi yang terkandung dalam laporan keuangan memiliki kualitas andal jika bebas dari pengertian yang menyesatkan, kesalahan material, dan dapat diandalkan pemakainya sebagai penyajian yang tulus atau jujur dari yang seharusnya disajikan atau yang secara wajar diharapkan dapat disajikan. Jujur dalam pengertian ini bahwa informasi harus menggambarkan dengan jujur transaksi serta peristiwa lain yang harus disajikan. Disamping itu tidak memihak atau netral yang artinya harus diarahkan pada kebutuhan umum dan tidak bergantung

pada kebutuhan pihak tertentu. Tidak boleh ada usaha untuk menyajikan informasi yang menguntungkan pihak tertentu dan merugikan pihak lain”.

Terdapat tiga faktor yang dianggap memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap keandalan laporan keuangan pemerintah daerah. Faktor pertama yang mempengaruhi keandalan 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 (Desi dan Ertambang, 2009).

Faktor kedua yang mempengaruhi keandalan pelaporan keuangan pemerintah adalah pemanfaatan teknologi informasi. Seperti kita ketahui bahwa total volume Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah (APBN/D) dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan yang luar biasa. Untuk itu 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. Kewajiban pemanfaatan teknologi informasi oleh pemerintah dan pemerintah daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah yang merupakan pengganti dari Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2001 tentang Informasi Keuangan Daerah.

Faktor ketiga yang mempengaruhi keandalan pelaporan keuangan pemerintah adalah pengendalian internal akuntansi. Sistem akuntansi sebagai sistem informasi merupakan subjek terjadinya kesalahan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Oleh karena itu sistem akuntansi memerlukan pengendalian internal atau dengan kata lain sistem akuntansi berkaitan erat dengan pengendalian internal organisasi (Mahmudi, 2007). Pengendalian internal 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 perundang-undangan.

Besarnya harapan kepada pemerintah untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang baik, mengharuskan pemerintah untuk secara positif melakukan perbaikan-perbaikan di dalam tubuh pemerintahan sendiri. Pemerintah daerah selaku pengelola dana publik harus mampu menyediakan informasi keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu, dan dapat dipercaya. Selain itu

pemerintah pusat maupun daerah harus bisa menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak – hak publik yaitu hak untuk tahu (*right to know*), hak untuk diberi informasi (*right to be informed*), dan hak untuk didengar aspirasinya (*right to be heard and to be listened to*).

Penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah pernah dilakukan, diantaranya oleh Indriasari (2009), yang menemukan bukti empiris kapasitas sumber daya manusia di Kabupaten Ogan Ilir tidak berpengaruh signifikan positif terhadap keterandalan laporan keuangan pemerintah daerah sedangkan penggunaan teknologi informasi berpengaruh signifikan positif. Hasil penelitian ini berbeda dengan hasil penelitian Delanno dkk (2013), yang menyatakan kapasitas sumber daya manusia, penggunaan teknologi informasi, dan sistem pengendalian internal pemerintah daerah serta pengawasan berpengaruh signifikan positif terhadap nilai informasi pelaporan keuangan pemerintah daerah. Hasil penelitian Erma dan Shinta (2014), menyatakan sumber daya manusia, pengendalian internal, pemanfaatan teknologi informasi dan pemahaman akuntansi di wilayah eks Karisidenan Surakarta berpengaruh terhadap kualitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Adanya perbedaan hasil penelitian yang diperoleh tersebut, membuat keinginan untuk melakukan penelitian ulang kepada variabel-variabel yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah semakin besar.

Penelitian yang baru ini bertujuan untuk menguji apakah kualitas sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi dan pengendalian internal berpengaruh terhadap keandalan pelaporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini akan dilakukan di empat kota besar di daerah Jawa Timur yaitu Pemerintah Kota Surabaya, Pemerintah Kabupaten Mojokerto, Pemerintah kabupaten Gresik dan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.

1.2 Rumusan Masalah

Masalah pokok yang akan diuji dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah kapasitas sumber daya manusia berpengaruh terhadap keandalan pelaporan keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah pemanfaatan teknologi berpengaruh terhadap keandalan pelaporan keuangan pemerintah daerah?
3. Apakah pengendalian internal berpengaruh terhadap keandalan pelaporan keuangan pemerintah daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menguji pengaruh kapasitas sumber daya manusia terhadap keandalan pelaporan keuangan pemerintah daerah.
2. Menguji pengaruh pemanfaatan teknologi informasi terhadap keandalan pelaporan keuangan pemerintah daerah.
3. Menguji pengaruh pengendalian internal terhadap keandalan pelaporan keuangan pemerintah daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini terdiri dari dua, yaitu:

1. Manfaat akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya yang akan melakukan penelitian khususnya berkaitan dengan topik mengenai pengaruh sumber daya manusia, pengendalian internal dan pemanfaatan teknologi informasi terhadap keandalan pelaporan keuangan pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa masukan bagi pemerintah daerah dan pihak-pihak terkait lainnya dalam penyusunan kebijakan di masa depan yang berkaitan dengan keandalan laporan keuangan.

1.5 Sistematika Penulisan

BAB 1: PENDAHULUAN

Pada bab 1 ini berisi seluruh pokok masalah yang akan dibahas pada penelitian ini. Bab ini terdiri atas latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB 2: TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab 2 ini berisi tentang teori-teori dan penelitian yang mendukung penelitian ini. Bab 2 ini berisi penelitian terdahulu, landasan teori, pengembangan hipotesis, dan model analisis.

BAB 3: METODE PENELITIAN

Bab ini berisi mengenai bagaimana metode penelitian ini, responden, proses sebelum dan saat melakukan survey, dan pengolahan data. Bab 3 ini berisi desain penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional, dan pengukuran variabel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, teknik analisis data.

BAB 4: ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Pada bab 4 ini berisi mengenai hasil penelitian, serta pembahasan dari hasil penelitian. Bab 4 ini berisi gambaran objek penelitian, deskripsi data, analisis data, dan pembahasan.

BAB 5: SIMPULAN, KETERBATASAN, DAN SARAN

Bab ini berisi mengenai kesimpulan dari hasil penelitian serta keterbatasan dalam penelitian yang dilakukan dan saran untuk penelitian selanjutnya. Bab 5 ini berisi simpulan, keterbatasan, dan saran.