

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Seiring dengan beralihnya pemerintahan dari pemerintahan orde baru menjadi era reformasi, pengelolaan keuangan daerah juga mengalami perubahan. Pengelolaan keuangan daerah yang dulunya berbentuk sentralisasi berubah menjadi bentuk desentralisasi yang berpusat pada pemerintah daerah. Dengan diterapkannya bentuk desentralisasi dapat terwujud pemerataan penyediaan pelayanan publik pada setiap daerah dan dapat memperpendek jarak pemerintah sebagai penyedia layanan publik dengan masyarakat. Selain itu bentuk desentralisasi ini dapat menjadi pemicu daya saing pemerintah daerah sehingga akan tercapai peningkatan kemandirian pemerintah daerah. Demi mendukung peningkatan kemandirian pemerintah daerah, pemerintah menerapkan UU No. 32 Tahun 2004 yang menjadi dasar penerapan Otonomi Daerah di pemerintahan daerah.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi daerah memberikan kebebasan sepenuhnya di tangan pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan keuangan daerahnya.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, akuntansi sektor publik di Indonesia juga terus mengalami perkembangan. Akuntansi sektor publik dalam perkembangannya selain sebagai suatu sistem yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah juga digunakan sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada publik. Dalam hal pertanggungjawaban ini semakin besar perhatian publik terhadap praktek akuntansi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintahan. Menurut Rinaldi (2013) 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.

Sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah terhadap publik, pemerintah pusat menerbitkan beberapa peraturan pemerintah (PP) yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah, antara lain Peraturan pemerintah Nomor: 58 Tahun 2005 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor: 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dengan berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) tersebut lembaga-lembaga pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah diharuskan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dengan

menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan setiap tahunnya.

Untuk mewujudkan suatu transparansi dan akuntabilitas dalam laporan keuangan pemerintah daerah harus memenuhi Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 2005 yang telah direvisi menjadi Peraturan Pemerintah Nomor: 71 tahun 2010. Mengingat laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah akan digunakan sebagai dasar untuk pengambilan keputusan, suatu laporan keuangan pemerintah harus disajikan dan dilaporkan secara baik sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah yang diterima umum. Sehingga dalam penyusunannya sangat diperlukan sistem akuntansi yang baik, yang dapat mendukung terciptanya laporan keuangan yang berkualitas sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 71 Tahun 2010 yakni relevan, andal, dapat dibandingkan, dapat dipahami dan tetap mengutamakan transparansi dan akuntabilitas.

Fenomena laporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia masih jauh dari karakteristik berkualitas sebagaimana yang disyaratkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 71 Tahun 2010. Hal ini terlihat dari hasil pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia terhadap laporan keuangan pemerintah daerah tahun 2012. Dalam Ikhtisar Hasil Laporan Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan semester 1 tahun 2013 mengungkapkan pada tahun 2012 dari total 415

laporan keuangan pemerintah daerah yang diperiksa oleh BPK hanya 113 LKPD yang mendapat opini wajar tanpa pengecualian. Perkembangan opini laporan keuangan pemerintah daerah dari tahun ke tahun dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1: Perkembangan Opini LKPD Tahun 2008 s.d. 2012

| LKPD (tahun) | OPINI | | | | | | | | Jumlah |
|-----------------|-------|------------|-----|------------|----|------------|-----|------------|--------|
| | WTP | Presentase | WDP | Presentase | TW | Presentase | TMP | Presentase | |
| 2008 | 13 | 3% | 323 | 67% | 31 | 6% | 118 | 24% | 485 |
| 2009 | 15 | 3% | 330 | 65% | 48 | 10% | 111 | 22% | 504 |
| 2010 | 34 | 7% | 341 | 65% | 26 | 5% | 121 | 23% | 522 |
| 2011 | 67 | 13% | 349 | 67% | 8 | 1% | 100 | 19% | 524 |
| 2012 | 113 | 27% | 267 | 64% | 4 | 1% | 31 | 8% | 415 |

Sumber: IHLP Badan Pemeriksa Keuangan Semester 1 Tahun 2013

Berdasarkan tabel di atas terlihat 113 LKPD mendapat opini WTP atau hanya sekitar 27% dari total LKPD yang diperiksa oleh BPK. Sebanyak 267 LKPD (64%) mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian, 4 LKPD (1%) mendapat opini Tidak Wajar, dan 31 LKPD (8%) mendapat opini Tidak Memberikan Pendapat. Fenomena ini menggambarkan hampir 70% LKPD tidak mampu mencapai WTP, walaupun jika dilihat dari tahun-tahun sebelumnya tahun 2012 mengalami peningkatan namun tetap saja peningkatan tersebut masih jauh dari harapan.

Selain rendahnya tingkat opini yang didapatkan oleh LKPD, belum membaiknya kualitas laporan keuangan daerah juga terlihat dari temuan BPK selama melakukan pemeriksaan terhadap LKPD tahun 2012 antara lain sebagai berikut:

- Dari total 524 pemerintah daerah yang wajib menyusun LK, hanya 415 LKPD yang dapat memenuhi jadwal waktu penyerahan LKPD, sehingga BPK hanya melakukan pemeriksaan terhadap 415 LKPD (Buku II IHPS, 2013: 10).
- Temuan BPK terhadap pengelolaan aset dalam LKPD sebanyak 331 kasus antara lain adalah aset tetap tidak diketahui keberadaannya sebanyak 34 kasus yang terjadi di 34 LKPD senilai Rp474,06 miliar, dikuasai pihak lain sebanyak 13 kasus terjadi di 13 LKPD senilai Rp175,78 miliar, belum dilakukan Inventarisasi dan Penilaian sebanyak 33 kasus terjadi di 33 LKPD, aset tetap tidak dirinci sebanyak 84 kasus yang terjadi di 84 LKPD, aset tetap tidak didukung catatan/data sebanyak 101 kasus yang terjadi di 101 LKPD, dan penatausahaan aset tetap tidak memadai sebanyak 65 kasus yang terjadi di 65 LKPD, serta permasalahan lain-lain sebanyak 1 kasus yaitu aset tetap belum didukung bukti kepemilikan terjadi di 1 LKPD (Buku II IHPS, 2013: 43).
- Hasil pemeriksaan mengungkapkan sebanyak 1.586 kasus temuan kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan pada 408 entitas. Antara lain sebanyak 895 kasus pencatatan tidak/belum dilakukan atau tidak akurat, sebanyak 498 kasus proses penyusunan laporan tidak sesuai ketentuan, sebanyak 16 kasus entitas terlambat menyampaikan laporan, sebanyak 177 kasus sistem informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai dan belum didukung sumber daya manusia (SDM) yang memadai (Buku II IHPS, 2013: 44).
- Hasil pemeriksaan atas LKPD menunjukkan adanya penyimpangan administrasi sebanyak 2.163 kasus pada 409 pemerintah daerah (Buku II IHPS, 2013: 64).

Temuan-temuan BPK dari pemeriksaan LKPD tahun 2012 menunjukkan lemahnya pengelolaan dan pelaporan keuangan daerah. Hal ini tentu saja mengindikasikan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah masih jauh dari karakteristik berkualitas. Dengan melihat temuan-temuan BPK terhadap laporan keuangan daerah, terlihat jelas sangat

dibutuhkan perbaikan secara berkelanjutan untuk kedepannya terhadap laporan keuangan.

Untuk dapat menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas memerlukan persiapan dan perencanaan dalam semua sisi. Faktor yang harus menjadi dasar pertimbangan adalah kualitas sumber daya manusia dan penerapan teknologi sistem informasi. Dalam lembaga pemerintah daerah sumber daya manusia harus mendapat manajemen pengolahan yang baik melalui pendidikan dan pelatihan-pelatihan sehingga nantinya akan dapat memberikan manfaat terhadap pemerintah daerah. Salah satu faktor yang teridentifikasi dalam reformasi akuntansi sektor publik adalah adanya keterbatasan sumber daya manusia yang dimiliki oleh pemerintah yang berkemampuan akuntansi sehingga menghambat proses penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah (Robinson and Harun, 2004 dalam Mike, 2010). Ikatan Akuntansi Indonesia berpendapat keterbatasan sumber daya manusia (SDM) yang menguasai bidang akuntansi di daerah juga menjadi kendala tersendiri. Hampir semua tenaga atau birokrat yang bertanggung jawab pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) tidak memahami akuntansi. karena disebabkan kebanyakan bukan berlatar belakang pendidikan akuntansi.

Selain kualitas sumber daya manusia, kualitas laporan keuangan juga dipengaruhi oleh penerapan teknologi informasi. Kemampuan sumber daya manusia dalam menghasilkan suatu laporan keuangan yang berkualitas dapat didukung melalui suatu sistem informasi akuntansi dan

pemanfaatan teknologi informasi yang memadai. Sama halnya dengan kualitas sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi juga menjadi faktor penting dalam pengimplementasian suatu sistem, sehingga tujuan pengelolaan keuangan daerah yang baik dapat dicapai.

Untuk dapat menyajikan laporan keuangan pemerintah yang berkualitas sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah lembaga-lembaga pemerintahan di Indonesia menerapkan Sistem Informasi Manajemen Keuangan Daerah (SIMDA) dalam pengelolaan keuangan. Pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo khususnya pada Satuan Kerja Perangkat Daerah yang merupakan entitas akuntansi dalam pengelolaan keuangan setiap tahunnya dalam penyusunan laporan keuangan menggunakan SIMDA. Penerapan SIMDA ini dimaksudkan untuk dapat membuat laporan keuangan pemerintah lebih tepat waktu, lengkap dan meminimalisir kesalahan perhitungan.

Namun pada kenyataannya penerapan SIMDA belum dapat sepenuhnya membantu dalam penyusunan laporan keuangan, hal ini disebabkan masih banyak masalah-masalah ataupun kelemahan-kelemahan yang terkait dengan penerapan SIMDA yang dapat menghambat penyusunan laporan keuangan. Adapun secara umum masalah-masalah yang bersifat kelemahan dari penerapan SIMDA antara lain dapat dilihat dari segi kelemahan dalam pengelolaan data keuangan, kelemahan perangkat, dan kelemahan dalam perawatan *software* SIMDA.

Masalah penerapan SIMDA jika dilihat dari segi kelemahan dalam pengelolaan data keuangan antara lain sering terjadinya kesulitan dalam pertukaran file ataupun *import-eksport* data, sering tidak keluar/tampil laporan atau *report* yang diinginkan *user*, tanggal dan kode rekening dalam laporan sering tidak keluar/tampil dalam laporan tersebut, sering terjadi perbedaan jumlah hasil rekapan antar laporan yang tentu saja dapat berakibat pada keterandalan laporan. Masalah lainnya apabila terjadi kesalahan penginputan dalam laporan, *user* akan mengalami kesulitan melakukan perbaikan (*rollback*) karena disebabkan semua laporan berada dalam satu database, jadi apabila satu laporan di *rollback* otomatis akan mempengaruhi laporan yang lainnya. Selain itu sistem pengoperasian pengelolaan data keuangan SIMDA dinilai sangat rumit atau tidak *user friendly* yang tidak mengikuti perkembangan teknologi pemrograman yang sudah berfokus kepada kenyamanan penggunaan dari *user*.

Dilihat dari segi kelemahan perangkat masalah penerapan SIMDA yang sering terjadi antara lain *software* SIMDA harus berjalan pada *platform Windows 7*, hal ini disebabkan SIMDA akan berjalan tidak stabil apabila hanya diterapkan pada *Windows XP*, kemudian *server database* harus menggunakan *Microsoft SQL Server 2000* yang hanya bisa dijalankan pada *Windows Server 2003* yang sudah terlalu banyak kelemahan dan mempengaruhi kinerja dari *database server* itu sendiri sementara jika dijalankan pada *Windows Server 2008* mengharuskan

perubahan *compability* yang memakan banyak waktu, selain itu masalah dari segi perangkat yang sering terjadi adalah jaringan yang dimana sering terputusnya koneksi jaringan ketika user akan melakukan koneksi ke *server* SIMDA. Masalah lainnya menyangkut perangkat yakni *backup database* SIMDA, *software* SIMDA berbasis *desktop* dengan menggunakan jaringan *Local Area Network* yang dimana hanya kalangan internal pemerintah daerah saja yang dapat mengakses SIMDA, sehingga *backup database* untuk SIMDA pun juga hanya bersifat internal yang menunjukkan lemahnya tingkat keamanan data.

Masalah lainnya adalah untuk perawatan *software* SIMDA, SKPD masih menggantungkan diri kepada tim satuan tugas Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Akibatnya apabila ada kerusakan-kerusakan teknis, sekalipun sangat sederhana, tidak bisa segera di atasi sendiri oleh para pegawai. Masalah-masalah yang ada pada penerapan SIMDA menunjukkan bahwa penerapan SIMDA masih memiliki banyak kelemahan yang menghambat proses penyusunan laporan keuangan, sehingga penerapan SIMDA dapat dikatakan belum sepenuhnya dapat membantu dalam penyusunan laporan keuangan.

Selain berbagai fenomena menyangkut masalah-masalah penerapan SIMDA yang telah dipaparkan di atas, fenomena lain yang juga timbul dalam penerapan SIMDA adalah masalah kurangnya pemahaman *user* ataupun pengguna SIMDA terhadap siklus laporan keuangan pada *software* SIMDA. Kurangnya pemahaman terhadap siklus laporan

keuangan ini disebabkan oleh beberapa faktor antara lain kurangnya pengguna SIMDA yang mempunyai latar belakang pendidikan akuntansi, dan juga disertai kurangnya pelatihan-pelatihan yang berkaitan dengan kemampuan akuntansi dibandingkan dengan pelatihan penggunaan SIMDA. Sehingga pengguna SIMDA pada umumnya hanya lebih memahami tahapan-tahapan pengoperasian SIMDA sebagaimana yang diperoleh pada pelatihan SIMDA tanpa memahami siklus laporan keuangan pada SIMDA. Dengan kurangnya pemahaman pengguna SIMDA terhadap siklus laporan keuangan yang ada pada SIMDA berpotensi terjadinya kesalahan penyajian dan penyimpangan-penyimpangan pada laporan keuangan yang berimplikasi pada rendahnya tingkat keterandalan laporan keuangan yang dihasilkan dari penerapan SIMDA.

Berdasarkan fenomena-fenomena masalah yang telah diungkapkan di atas terkait dengan penerapan SIMDA menunjukkan bahwa penerapan SIMDA belum sepenuhnya dapat menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas baik dari segi tingkat keterandalan, kerelevansian, dan keterpahaman. Fenomena ini sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Indriasari (2008), yang menemukan bukti empiris kapasitas sumber daya manusia tidak berpengaruh terhadap keterandalan laporan keuangan pemerintah daerah sedangkan penggunaan teknologi informasi berpengaruh signifikan positif. Dimana kualitas sumber daya manusia tidak berpengaruh terhadap keterandalan laporan keuangan,

justru penerapan teknologi informasilah yang berpengaruh terhadap keterandalan laporan keuangan. Disisi lain temuan tersebut menunjukkan bahwa sumber daya manusia yang ada di instansi pemerintahan masih belum memadai. Kualitas sumber daya manusia yang masih minim ini memiliki pengaruh terhadap keterandalan laporan pemerintah. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Wansyah (2012) yang menyatakan bahwa kualitas sumber daya manusia berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan.

Berdasarkan fenomena yang ada pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kota Gorontalo menyangkut kualitas sumber daya, penerapan teknologi Sistem Informasi Manajemen Keuangan Daerah dan pengaruhnya terhadap keterandalan, keterpahaman, kerelevansian laporan keuangan membuat peneliti ingin untuk melakukan penelitian ulang kepada variabel-variabel yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Oleh karena itu dalam penelitian ini akan diuji apakah ada pengaruh dari kualitas sumber daya manusia, penerapan teknologi sistem informasi manajemen keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan dan bermaksud menuangkannya kedalam bentuk proposal penelitian dengan judul **“Pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia, Dan Penerapan Teknologi Sistem Informasi Manajemen Keuangan Daerah (SIMDA) Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Gorontalo”**

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti mengidentifikasi masalah-masalah yang timbul dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Kualitas sumber daya manusia bidang akuntansi yang ada di lembaga-lembaga pemerintahan masih belum memadai. Kualitas sumber daya manusia yang masih minim ini memiliki pengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
- 2) Penerapan teknologi Sistem Informasi Manajemen Keuangan Daerah belum dapat sepenuhnya membantu dalam penyusunan laporan keuangan, karena disebabkan SIMDA masih memiliki masalah-masalah dalam penerapannya, baik dari segi kelemahan perangkat, kelemahan dalam pengelolaan data keuangan, dan kelemahan dan perawatan. Selain itu masalah lain yang juga muncul dalam penerapan SIMDA adalah masalah kurangnya pemahaman pengguna SIMDA terhadap siklus laporan keuangan pada SIMDA. Meskipun penerapan SIMDA mampu menyajikan laporan keuangan secara tepat waktu, lengkap dan dapat meminimalisir kesalahan perhitungan, namun kurangnya pemahaman pengguna SIMDA terhadap siklus laporan keuangan pada SIMDA sangat berpotensi terjadinya berbagai masalah lainnya, baik dari kesalahan penyajian dan penyimpangan pada laporan keuangan pemerintah daerah.
- 3) Kualitas laporan keuangan pemerintah daerah masih belum dapat dikatakan berkualitas sebagaimana karakteristik kualitas laporan

keuangan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010. Hal ini terlihat dari temuan-temuan Badan Pemeriksa Keuangan baik dari segi pengelolaan aset, ketepatan waktu, kelengkapan, kelemahan pencatatan dan pelaporan akuntansi serta temuan-temuan menyangkut lemahnya pengelolaan administrasi.

1.3. Perumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah di atas mendasari rumusan masalah dalam penelitian seperti berikut ini:

- 1) Apakah kualitas sumber daya manusia dan penerapan teknologi Sistem Informasi Manajemen Keuangan Daerah berpengaruh secara parsial terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kota Gorontalo?
- 2) Apakah kualitas sumber daya manusia dan penerapan teknologi Sistem Informasi Manajemen Keuangan Daerah berpengaruh secara simultan terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kota Gorontalo?

1.4. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan penelitian yang dapat dinyatakan seperti berikut ini:

- 1) Untuk menguji dan mengetahui pengaruh kualitas sumber daya manusia dan penerapan teknologi Sistem Informasi Manajemen Keuangan Daerah secara parsial terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kota Gorontalo

- 2) Untuk menguji dan mengetahui pengaruh kualitas sumber daya manusia dan penerapan teknologi Sistem Informasi Manajemen Keuangan Daerah berpengaruh secara simultan terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kota Gorontalo.

1.5. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Manfaat Teoritis

Adapun manfaat teoritis dalam penelitian ini adalah memberikan sumbangan terhadap ilmu pengetahuan untuk dijadikan bahan pembelajaran dan untuk kemajuan pendidikan khususnya dibidang akuntansi dan keuangan pemerintahan serta sebagai bahan referensi dan data bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada kajian ini.

2) Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis dalam penelitian ini adalah hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam proses penyusunan laporan keuangan di pemerintah daerah. Serta memberikan pemahaman yang baru dan lebih mendalam tentang pentingnya sumber daya manusia dan penerapan teknologi sistem informasi manajemen keuangan daerah yang sangat mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.