

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Diberlakukannya otonomi daerah yang ditandai dengan perubahan sistem pemerintahan yang semula sentralisasi menjadi desentralisasi, memberi kewenangan kepada daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah di luar urusan pemerintah pusat. Kondisi ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia (Mardiasmo, 2002).

Akuntabilitas publik menjadi salah satu faktor yang dituntut untuk diterapkan seiring dengan menguatnya isu penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance government*). Hal tersebut dapat diwujudkan melalui pemberian informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah daerah kepada pihak-pihak yang berkepentingan (forum dosen akuntansi sektor publik, 2006) dalam Indriasari (2008), yang disajikan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) sebagai bentuk pertanggungjawaban dalam pengelolaan keuangan.

Diadopsinya New Public Management (NPM) (Hood,1995) menghasilkan gaya akuntabilitas yang lebih manajerial yakni akuntabilitas yang ditujukan tidak hanya pemenuhan kepada pimpinan tapi juga pihak-pihak tertentu yang relevan. *Governmental Accounting Standard Board* (1999) juga menyatakan

bahwa akuntabilitas merupakan dasar pelaporan keuangan di pemerintahan yang didorong oleh kesadaran adanya hak masyarakat untuk mengetahui dan menerima penjelasan pengumpulan sumber daya dan penggunaannya. Masyarakat sebagai pihak eksternal yang berkepentingan terhadap pelaporan keuangan pemerintah, mempergunakan informasinya untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, politik. Sedangkan pihak internal memanfaatkannya untuk penilaian kinerja dan alat pengendalian.

Laporan keuangan yang akuntabel dan transparan sehingga bermanfaat bagi stakeholder harus mempunyai nilai, yakni informasi tersebut terkait dengan keputusan yang menjadi sasaran informasi, dapat dipahami, dapat digunakan dan dipercaya oleh pemakai. Kebermanfaatan (*usefulness*) ini merupakan karakteristik kualitatif atau disebut juga kualitas informasi karena dalam hubungannya dengan keputusan pemakai dan keyakinan pemakai terhadap informasi hanya dapat ditentukan secara kualitatif. Kualitas informasi dalam laporan keuangan pemerintah agar menjadi bermanfaat atau mempunyai nilai dibentuk oleh unsur-unsur yang tersebut dalam Rerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan (Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2005) yaitu : relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami.

Penyelenggaraan akuntansi dalam pelaporan keuangan sejak tahun 2006 menunjukkan kinerja yang baik dalam pertanggungjawaban. Hal ini dibuktikan dengan peningkatan kualitas laporan keuangan yang tercermin dari penurunan jumlah temuan BPK terhadap laporan keuangan pemerintah dan

meningkatnya jumlah kekayaan bersih pemerintah. Laporan keuangan pemerintah daerah yang mendapatkan opini paling baik, yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (*Unqualified Opinion*) jumlahnya meningkat. Daerah yang mendapat opini WTP pada tahun 2011 sebanyak 67 daerah, lebih banyak jika dibandingkan tahun 2010 yang hanya 32 daerah. Namun masih ada 316 daerah yang mendapat penilaian Wajar Dengan Pengecualian (*Qualified Opinion*) tahun 2011 yang justru meningkat dari tahun 2010 yang hanya 257 daerah. Predikat Tidak Wajar (*Adverse*) juga meningkat pada tahun 2011 yaitu sebanyak 32 dari sebelumnya yang hanya 8 daerah di tahun 2010. Selain itu masih ada 6 daerah yang Disclaimer tahun 2011, menurun dari tahun 2010 yang semula 30 daerah.

Masih banyaknya jumlah daerah yang belum mampu meraih predikat terbaik dalam pelaporan keuangan mengindikasikan belum terpenuhinya beberapa faktor diantaranya : laporan keuangan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Daerah atas pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dengan baik, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku serta didukung dengan bukti-bukti audit yang mencukupi. Dengan kata lain sebagian besar pelaporan keuangan masih diragukan kualitasnya.

Pentingnya nilai atau kualitas informasi terkait dengan pengambilan keputusan berbagai pihak yang berkepentingan menjadi alasan penulis untuk meneliti ulang faktor-faktor yang diduga berpengaruh pada terwujudnya kualitas tersebut.

BPK dalam melaksanakan pekerjaan audit menggunakan dasar Konsep Standar Pemeriksaan Keuangan Negara. Pada bab Standar Pekerjaan Lapangan Pemeriksaan Keuangan mengenai Pengendalian Intern, menyebutkan bahwa sistem akuntansi yang terdiri dari metode dan catatan yang dibangun untuk mencatat, mengolah, mengikhtisarkan dan melaporkan transaksi entitas (baik peristiwa maupun kondisi) untuk memelihara akuntabilitas bagi aktiva, utang dan ekuitas yang bersangkutan, merupakan salah satu sistem informasi yang relevan dengan tujuan laporan keuangan (BPK RI, 2006). Sistem akuntansi yang ada selalu memerlukan manusia untuk menjalankannya. Oleh sebab itu, kapasitas sumber daya manusia pelaksana sistem akuntansi sangatlah penting guna menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas.

Pemerintah melakukan perubahan-perubahan di bidang akuntansi sebagai upaya meningkatkan akuntabilitas. Diantaranya sistem akuntansi *single entry* dan basis akuntansi kas menuju akrual, secara bertahap dirubah menjadi *double entry* dan basis akrual. *Single entry* dinilai tidak dapat memberikan informasi yang komprehensif dan mencerminkan kinerja yang sesungguhnya. Sedangkan basis akrual memberikan gambaran yang lebih akurat atas kondisi keuangan pemerintah, karena pengaruh transaksi dicatat pada saat terjadinya. Penerapan basis akuntansi baru, tidak hanya berpengaruh pada bagaimana mencatat transaksi dan menyajikan laporan keuangan, namun ada hal yang lebih penting yakni menentukan kebijakan akuntansi, perlakuan akuntansi untuk suatu transaksi, pilihan akuntansi, juga mendesain atau menganalisis sistem akuntansi

yang ada. Pegawai dengan pengetahuan yang memadai di bidang akuntansi sangat diperlukan untuk dapat melakukan aktivitas-aktivitas tersebut (Forum Dosen Akuntansi Sektor Publik, 2006).

Berkaitan dengan kapasitas sumber daya manusia telah dilakukan penelitian oleh Dinata (2004) dan Budiono dan Fidelis (2004) dalam Indriasari (2008) yang secara umum menyimpulkan masih minimnya kualitas sumber daya manusia di instansi pemerintah. Dengan kapasitas pegawai pemerintah yang dinilai masih rendah, apakah dapat dihasilkan laporan keuangan yang andal dan tepat waktu ?

Faktor lain yang ditengarai berpengaruh terhadap keterandalan dan ketepatanwaktuan pelaporan keuangan pemerintah adalah pemanfaatan teknologi informasi. Kecenderungan APBN/D yang meningkat dari tahun ke tahun, dari sudut pandang akuntansi menggambarkan kuantitas volume transaksi yang semakin besar dan kualitas yang semakin kompleks. Sugijanto (2002) berpendapat bahwa peningkatan volume dan kompleksitas volume transaksi harus diikuti dengan kemampuan pengelolaan keuangan pemerintah. Kemajuan Teknologi Informasi harus dikembangkan dan dimanfaatkan untuk meningkatkan kemampuan mengelola keuangan daerah dan menyalurkan informasi keuangan daerah kepada pelayanan publik. Pemanfaatan Teknologi Informasi oleh pemerintah bahkan diwajibkan dengan dikeluarkannya 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.

Teknologi Informasi tidak hanya terbatas pada teknologi komputer (*software* dan *hardware*) yang digunakan untuk memproses atau menyimpan informasi, melainkan juga mencakup teknologi komunikasi untuk mengirimkan informasi (Martin,1999). Teknologi informasi menawarkan banyak manfaat antara lain : kecepatan pemrosesan transaksi dan penyiapan laporan, keakuratan perhitungan, penyimpanan data dalam jumlah besar, kos pemrosesan lebih rendah dan kemampuan *multiprocessing* (Wahana Komputer, 2003). Namun, apabila teknologi informasi yang sudah ada, tidak atau belum dapat dimanfaatkan secara maksimal, implementasi teknologi informasi bisa menjadi sia-sia dan semakin mahal, karena penerapannya berkaitan dengan kondisi perangkat keras, perangkat lunak yang digunakan, pemutakhiran data, kondisi sumber daya manusia, dan ketersediaan dana yang terbatas. Meskipun demikian, pemerintah secara bertahap memanfaatkan dan mengembangkan teknologi informasi dalam memberikan pelayanan kepada publik dan pengelolaan keuangan negara. Dari tahun ke tahun pelayanan pemerintah kepada masyarakat menjadi lebih baik, begitu pula dengan pelaporan keuangan yang semakin dapat dipertanggungjawabkan. Implementasi teknologi informasi ini mungkin berpengaruh pada keandalan dan ketepatanwaktuan pelaporan keuangan .

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pengendalian intern 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. Keandalan laporan keuangan merupakan tujuan pokok sistem pengendalian intern yakni pengendalian akuntansi, sedangkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program serta dipatuhinya peraturan perundang-undangan merupakan pengendalian administrasi. Dari uraian tersebut terlihat adanya kemungkinan bahwa keterandalan pelaporan keuangan dipengaruhi oleh pengendalian intern akuntansi.

Penerapan manajemen dan pelayanan publik di Indonesia yang dititikberatkan pada tata kelola yang baik dan pemerintahan yang bersih dapat diindikasikan dari peningkatan kepercayaan dan kredibilitas. Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1998 tentang Pengelolaan Negara Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dalam rangka Akuntabilitas dan Pelaksanaan Manajemen Pemerintahan memperlihatkan bahwa pemerintah sedang bekerja keras merealisasikan sasaran dan tujuannya.

Dalam merealisasikan sasaran dan tujuannya diperlukan pengawasan yang merupakan salah satu tahapan dalam siklus kegiatan organisasi. Pengawasan dapat dilakukan secara represif maupun preventif. Secara preventif pengawasan dilakukan auditor internal pada saat kegiatan masih berlangsung untuk meminimalkan kemungkinan terjadinya ketidakpatuhan, ketidaktercapaian target dan kinerja, ketidaktepatan sasaran dan ketidakefisienan operasi. Fungsi ini

di lingkungan pemerintah daerah dilaksanakan oleh Badan Pengawasan Daerah. Oleh karena itu, peran auditor internal diperkirakan mendukung dihasilkannya pelaporan keuangan yang bermanfaat.

Beberapa penelitian mengenai pengaruh kapasitas sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi dan pengendalian intern akuntansi terhadap nilai informasi pelaporan keuangan pemerintah daerah sudah pernah dilakukan sebelumnya oleh Indriasari dan Nahartyo (2008) dan Zuliarti (2012), dimana hasilnya kapasitas sumber daya manusia tidak berpengaruh terhadap keterandalan laporan keuangan, sedangkan pemanfaatan teknologi informasi dan pengendalian intern berpengaruh.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Winidyaningrum dan Rahmawati (2010) yang memberikan hasil empiris bahwa kapasitas sumber daya manusia dan pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh terhadap keterandalan.

Wansyah, dkk (2012) dan Ariesta (2013) mengulang penelitian serupa dan hasilnya adalah kapasitas sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi dan pengendalian intern berpengaruh terhadap keterandalan.

Terdapat perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh Winidyaningrum, Wansyah, dkk dan Ariesta dengan Indriasari dan Zuliarti, dimana dari penelitiannya, Indriasari dan Zuliarti menyimpulkan kapasitas sumber daya manusia tidak berpengaruh terhadap keterandalan. Adanya

ketidakseragaman hasil penelitian ini menunjukkan bahwa masalah ini layak untuk diteliti kembali.

Peneliti-peneliti sebelumnya menyatakan memiliki keterbatasan dalam hal kurangnya pemahaman responden terhadap pertanyaan-pertanyaan dalam kuesioner serta sikap kepedulian dan keseriusan dalam menjawab semua pertanyaan yang ada. Padahal masalah subjektivitas dari responden dapat mengakibatkan hasil penelitian rentan terhadap biasnya jawaban responden. Oleh karena itu, keduanya menyarankan untuk melengkapi metode survey dengan wawancara karena ditemukan adanya perbedaan antara jawaban di kuesioner dan jawaban lisan untuk pertanyaan/ Pernyataan yang sama. Sedangkan Wansyah, dkk menyarankan juga untuk menambahkan variabel independen lain yaitu pengaruh auditor internal.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Wansyah, dkk (2012) dengan mengambil obyek pemerintah Kabupaten Semarang yang terdiri dari 73 Satuan Kerja Perangkat Daerah .

1.2 Rumusan Masalah

Penelitian-penelitian terdahulu menghasilkan kesimpulan bahwa variabel-variabel bebas yakni pemanfaatan teknologi informasi dan pengendalian intern akuntansi berpengaruh terhadap nilai informasi pelaporan keuangan. Sedangkan kapasitas sumber daya manusia menurut hasil penelitian Indriasari dan Wansyah tidak berpengaruh terhadap keandalan tapi berpengaruh terhadap

ketepatanwaktuan. Lain halnya dengan hasil penelitian Winidyaningrum dimana kapasitas SDM berpengaruh pada keterandalan tapi tidak pada ketepatanwaktuan, maka dirumuskanlah permasalahan sebagai berikut :

- 1) Apakah kapasitas sumber daya manusia berpengaruh terhadap nilai informasi pelaporan keuangan ?
- 2) Apakah pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh terhadap nilai informasi pelaporan keuangan?
- 3) Apakah pengendalian intern akuntansi berpengaruh terhadap nilai informasi pelaporan keuangan?
- 4) Apakah peran auditor internal berpengaruh terhadap nilai informasi pelaporan keuangan?
- 5) Apakah kapasitas sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi, pengendalian intern akuntansi dan peran auditor internal secara bersama-sama berpengaruh terhadap nilai informasi pelaporan keuangan ?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui ada atau tidaknya, serta seberapa kuat pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen yakni :

- 1) Untuk mengetahui pengaruh kapasitas sumber daya manusia terhadap nilai pelaporan keuangan
- 2) Untuk mengetahui pengaruh pemanfaatan teknologi informasi terhadap nilai pelaporan keuangan

- 3) Untuk mengetahui pengaruh pengendalian intern akuntansi terhadap nilai pelaporan keuangan
- 4) Untuk mengetahui pengaruh peran auditor internal terhadap nilai pelaporan keuangan
- 5) Untuk mengetahui pengaruh kapasitas sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi, pengendalian intern akuntansi dan peran auditor internal secara bersama-sama terhadap nilai pelaporan keuangan

1.4 Kontribusi dan Manfaat Penelitian

Penelitian untuk menguji kebenaran hipotesis di lingkungan pemerintah Kabupaten Semarang ini dilakukan dengan menambahkan satu variabel independen yaitu peran auditor internal sebagaimana direkomendasikan oleh Wansyah,dkk.

Sedangkan manfaat yang diharapkan akan diperoleh dari penelitian ini diantaranya :

1) Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan bisa berpartisipasi dalam menyumbang pengembangan ilmu ekonomi, khususnya akuntansi, dalam meningkatkan kebermanfaatan (*usefulness*) pelaporan keuangan pemerintah daerah. Selain itu diharapkan bisa menjadi bahan referensi dan perbandingan untuk penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan nilai informasi pelaporan keuangan daerah

2) Manfaat Praktis

Bagi Pemerintah Kabupaten Semarang

Diharapkan hasil penelitian ini bisa menjadi masukan bagi Pemerintah Kabupaten agar laporan keuangan yang dihasilkan selalu memenuhi kriteria keterandalan dan ketepatanwaktuan.