

## **I. PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Seiring dengan tuntutan transparansi dan akuntabilitas atas pelaksanaan otonomi daerah dalam hal pengelolaan keuangan daerah, instansi pemerintah diwajibkan melakukan pengelolaan keuangan serta mempertanggungjawabkan pelaksanaan keuangannya sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yang didasarkan pada perencanaan strategis yang telah ditetapkan. Dalam rangka pertanggungjawaban tersebut diperlukan penerapan sistem pelaporan keuangan yang tepat, jelas, dan terukur sesuai dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Oleh karena itu, diperlukan upaya reformasi dan pengembangan, khususnya di bidang akuntansi pemerintahan, yang berkesinambungan sehingga terbentuk sistem yang tepat.

Reformasi yang diperjuangkan oleh seluruh lapisan masyarakat diharapkan membawa perubahan dalam kehidupan politik nasional maupun di daerah. Salah satu agenda reformasi tersebut adalah adanya desentralisasi keuangan dan otonomi daerah. Dalam hal desentralisasi keuangan dan otonomi daerah yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan, pemerintah telah mengeluarkan suatu paket kebijakan tentang pengelolaan keuangan negara yaitu: Penetapan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor

15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Selain itu, terdapat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang merupakan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, perlu menetapkan peraturan pemerintah tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Berbagai peraturan serta perUndang-Undangan tentang pengelolaan keuangan telah disusun guna dijadikan sebagai landasan yang kokoh bagi pengelola keuangan negara dalam rangka menjadikan *good governance* dan *clean government* (Nurlaela dan Rahmawati, 2010).

Penerapan sistem akuntansi pemerintahan suatu negara akan sangat bergantung pada peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara yang bersangkutan. Negara Indonesia telah menetapkan standar akuntansi pemerintahannya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010. Adapun pengertian standar akuntansi pemerintah menurut Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2010 yaitu “prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah”.

Meskipun seperangkat perundangan dan peraturan mengenai pengelolaan keuangan telah memadai, pelaksanaan pengelolaan keuangan negara tersebut masih rentan terhadap penyimpangan dan penyalahgunaan uang publik. Penerapan sistem keuangan pada prakteknya tidak terlepas dari persepsi, wawasan, dan profesionalisme dari aparatur pemerintahnya itu sendiri (Jannaini, 2012). Hal ini berimplikasi terhadap kualitas laporan keuangan yang dibuat oleh setiap satuan kerja pemerintah.

Penyusunan laporan keuangan pemerintah merupakan perwujudan dari transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintah (Paragraf 9 Tahun 2007) menyatakan bahwa tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka informasi dalam laporan keuangan harus mempunyai karakteristik kualitatif meliputi relevan, andal, dapat diperbandingkan dan dapat dipahami. Khusus untuk karakteristik kualitatif relevan, sebuah informasi dalam laporan keuangan pemerintah dinyatakan memiliki nilai relevan jika informasi tersebut memenuhi empat kriteria, yang terdiri dari nilai umpan balik (*feedback value*), manfaat prediktif (*predictive value*), tepat waktu (*timelines*) dan lengkap (*completeness*).

Indonesia yang telah menetapkan standar akuntansi pemerintahannya sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, pemerintah menerbitkan

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). SAP merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Dengan demikian, SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia. Maka dari itu, pemahaman aparaturnya atas penerapan PP Nomor 71 Tahun 2010 memiliki peranan penting dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah.

Apabila informasi yang terdapat di dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah memenuhi kriteria karakteristik kualitatif laporan keuangan pemerintah seperti yang disyaratkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005, berarti pemerintah daerah mampu mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Informasi yang terkandung di dalam laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah harus sesuai dengan kriteria nilai informasi yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan. Apabila tidak sesuai dengan perundang-undangan, maka akan mengakibatkan kerugian daerah, potensi kekurangan daerah, kekurangan penerimaan, kelemahan administrasi, ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakfektifan.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah mendefinisikan pengendalian intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan

organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Tabel 1.1 Perkembangan Opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah se-Provinsi Lampung Tahun 2010 sampai dengan 2013

Provinsi/Kabupaten/Kota	LKPD (Tahun)			
	2010	2011	2012	2013*
Provinsi Lampung	WDP	WTP	WTP	WDP
Lampung Barat	WTP	WTP	WTP	WTP
Lampung Selatan	WTP	WTP	WTP	WDP
Lampung Tengah	WDP	WDP	WDP	WDP
Lampung Timur	TMP	TMP	TMP	WDP
Lampung Utara	TMP	WDP	WDP	TW
Tanggamus	WDP	WDP	WDP	WDP
Tulang Bawang	WDP	WDP	WDP	WDP
Way Kanan	WTP	WTP	WTP	-
Bandar Lampung	WTP	WTP	WTP	-
Metro	WTP	WTP	WTP	-
Pesawaran	WDP	WDP	WDP	WDP
Pringsewu	TMP	WDP	WDP	WDP
Mesuji	WDP	TMP	TMP	WDP
Tulang Bawang Barat	WDP	WTP	WTP	-

Sumber: [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id)

Keterangan : 2013\* Masih dalam bentuk pemberian opini sementara dengan berbagai alasan

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) untuk Kabupaten Tulang Bawang untuk 4 (empat) tahun terakhir secara terus-menerus mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), bahkan dari hasil pra riset menunjukkan LKPD Kabupaten Tulang Bawang dari tahun 2005 sampai dengan 2009 juga mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Kondisi penilaian tersebut disebabkan banyaknya temuan tentang kelemahan dalam penyajian laporan keuangan di Kabupaten Tulang Bawang. Kelemahan dalam penyajian

laporan keuangan pada Kabupaten Tulang Bawang selama tahun 2010-2013 dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1.2 Kelompok Temuan SPI dalam Pemeriksaan Keuangan se- Provinsi Lampung Tahun 2010 sampai dengan 2013

Provinsi/Kabupaten/ Kota	Temuan SPI (Tahun)				Jumlah
	2010	2011	2012	2013	
Provinsi Lampung	122	45	51	94	322
Lampung Barat	57	52	40	38	187
Lampung Selatan	57	43	46	119	265
Lampung Tengah	73	73	102	78	326
Lampung Timur	191	195	179	175	740
Lampung Utara	117	105	110	96	428
Tanggamus	150	113	141	142	546
Tulang Bawang	219	232	223	223	897
Way Kanan	55	46	49	61	211
Bandar Lampung	38	40	30	25	133
Metro	32	31	26	28	117
Pesawaran	187	173	156	155	673
Pringsewu	138	137	147	150	572
Mesuji	187	223	187	198	795
Tulang Bawang Barat	171	50	35	31	287

Sumber: [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id)

Fakta yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa dari hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Kabupaten Tulang Bawang Tahun 2010-2013 menemukan 897 kasus kelemahan Sistem Pengendalian Intern dengan kategori masih dalam opini “Wajar dengan Pengecualian”, atau *qualified opinion* ([www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id)).

Kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan kelemahan struktur pengendalian intern. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga menemukan dan mencatat ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan sebanyak 551 kasus yang meliputi belanja fiktif, kekurangan volume

belanja pekerjaan atau barang, kelebihan pembiayaan, belanja tidak sesuai ketentuan, pembayaran melebihi standar.

Laporan keuangan yang berkualitas menunjukkan bahwa kepala daerah dan aparatur pemerintah daerah bertanggung jawab sesuai dengan wewenang yang dilimpahkan kepadanya dalam pelaksanaan tanggung jawab mengelola organisasi. Kepala daerah dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawabannya.

Berdasarkan hasil pemaparan di atas yang terkait dengan fenomena yang dialami oleh Pemerintahan Kabupaten Tulang Bawang untuk melihat adanya pengaruh antara penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah maka penulis bermaksud untuk mencoba meneliti tentang **“Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dan Sistem Pengendalian Intern (SPI) Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Empiris Pada Kabupaten Tulang Bawang)”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

BPK (2013), berpendapat bahwa Laporan Keuangan Kabupaten Tulang Bawang Tahun Anggaran 2010 sampai 2013, masih dalam opini “Wajar dengan Pengecualian”, atau *qualified opinion*. Laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang telah menyajikan secara wajar, dalam semua hal yang material, posisi keuangan Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang per tanggal 31 Desember 2012, realisasi anggaran, arus kas dan catatan atas laporan keuangan untuk tahun

yang berakhir pada tanggal-tanggal tersebut sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah. Fakta yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa dari hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Kabupaten Tulang Bawang Tahun 2010-2013 menemukan 897 kasus kelemahan Sistem Pengendalian Intern. Pemerintah Daerah Kabupaten Tulang Bawang dalam menyajikan laporan keuangannya sudah sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan yang berlaku, namun hal tersebut masih belum berjalan dengan baik serta pemerintah daerah dinilai masih belum maksimal dalam penyampaian laporan keuangannya, sehingga berpotensi terjadinya keterlambatan dalam penyelesaian laporan keuangan.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah pada Kabupaten Tulang Bawang?
2. Apakah Sistem Pengendalian Intern (SPI) berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah pada Kabupaten Tulang Bawang?

### **1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah pada Kabupaten Tulang Bawang.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh penerapan Sistem Pengendalian Intern (SPI) terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah pada Kabupaten Tulang Bawang.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

1. Bagi penulis. Penelitian ini dapat menjadi pengetahuan dan bermanfaat dalam memahami akuntansi pemerintah yang berkaitan dengan penyusunan laporan keuangan.
2. Bagi Akademis. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan yang berarti dalam pengembangan ilmu ekonomi secara umum, khususnya pada bidang ilmu akuntansi publik.
3. Bagi peneliti selanjutnya. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan perbandingan untuk penelitian-penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.