

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah mempunyai dampak langsung terhadap keberhasilan otonomi daerah dan sumbangan yang besar dalam upaya mewujudkan akuntabilitas. Untuk itu dalam rangka akuntabilitas setiap pejabat yang menyajikan laporan keuangan diharuskan memberi pernyataan tanggungjawab atas laporan keuangan Gubernur/Bupati/Walikota/Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah harus secara jelas menyatakan bahwa laporan keuangan telah disusun berdasarkan sistem inten yang memadai dan informasi yang termuat pada laporan keuangan telah disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (Darise, 2008: 2).

Peraturan yang diterbitkan pemerintah dalam mengatur dan mengelola penyajian laporan keuangan yaitu tertuang dalam PP No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang kemudian digantikan dengan PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual dan akan diterapkan selambat-lambatnya tahun 2015. Dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 7 ayat (3) PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, pemerintah menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik

Indonesia No. 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Daerah.

Dengan adanya Standar Akuntansi Pemerintahan, maka laporan keuangan pemerintah pusat/daerah akan lebih berkualitas (dapat dipahami, relevan, andal dan dapat diperbandingkan). Dan laporan tersebut akan diaudit terlebih dahulu oleh BPK untuk diberikan opini dalam rangka meningkatkan kredibilitas laporan, sebelum disampaikan kepada para stakeholder antara lain: pemerintah (eksekutif), DPR/DPRD (legislatif), investor, kreditor dan masyarakat pada umumnya dalam rangka tranparansi dan akuntabilitas keuangan negara (Tanjung, 2008:31).

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) setiap tahunnya mendapat penilaian berupa Opini dari Badan Pengawas Keuangan (BPK). Ketika BPK memberikan Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), artinya dapat dikatakan bahwa laporan keuangan suatu entitas pemerintah daerah tersebut disajikan dan diungkapkan secara wajar dan berkualitas. Dari hasil pemeriksaan BPK RI atas laporan keuangan Semester I Tahun 2014 pada kabupaten/kota se-Provinsi Lampung menunjukkan adanya 125 kasus kelemahan SPI di pemerintahan yang terdiri atas tiga kelompok temuan yaitu kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, serta kelemahan struktur pengendalian intern. Selain itu, ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan sebanyak 175 kasus senilai Rp 56,22 milyar (BPK, IHPS, Semester I, 2014). Daftar jumlah kasus kelemahan SPI atas LKPD dapat dilihat pada tabel 1 sebagai berikut:

Tabel 1.1
Daftar Kelemahan SPI Hasil Pemeriksaan LKPD Semester I Tahun 2014
(Kabupaten/Kota Se-Provinsi Lampung)

No	Nama Kabupaten/Kota	Total Kasus	Kelemahan Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan	Kelemahan Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja	Kelemahan Struktur Pengendalian Intern
1	Prov. Lampung	16	6	8	2
2	Kab. Lampung Barat	5	3	2	-
3	Kab. Lampung Selatan	12	4	4	4
4	Kab. Lampung Tengah	5	2	3	-
5	Kab. Lampung Timur	11	4	5	2
6	Kab. Lampung Utara	8	2	3	3
7	Kab. Mesuji	8	4	1	3
8	Kab. Pesawaran	6	3	2	1
10	Kab. Pringsewu	9	4	3	2
11	Kab. Tanggamus	6	4	1	1
12	Kab. Tulang Bawang	9	4	4	1
13	Kab. Tulang Bawang Barat	10	4	3	3
14	Kab. Way Kanan	8	2	5	1
15	Kota Bandar Lampung	8	3	3	2
16	Kota Metro	4	1	2	1

Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan/Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Sementara LHP/IHPS I 2014 (www.bpk.go.id/...); Diakses pada tanggal 8 April 2015, Data diolah

Senin, 30 Juni 2014 pukul 09.00 WIB dilaksanakan Penyerahan LHP atas LKPD Provinsi Lampung TA 2013 dalam Sidang Paripurna Istimewa DPRD Provinsi Lampung. BPK RI Perwakilan Provinsi Lampung telah menyelesaikan penyerahan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Tahun Anggaran (TA) 2013 pada 14 (empat belas)

entitas Pemerintah Daerah (Pemda) di wilayah Provinsi Lampung. Berdasarkan hasil pemeriksaan atas LKPD TA 2013 tersebut terdapat 5 (lima) entitas mendapat Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) terdapat 9 (sembilan) entitas dan opini Tidak Wajar terdapat 1 (satu) entitas (www.bandarlampung.bpk.go.id/?p=5125). Daftar Opini atas LKPD dapat dilihat pada tabel 2 sebagai berikut:

Tabel 1.2
Daftar Opini (Kabupaten/Kota Se-Provinsi Lampung).Tahun 2011 s.d.
Tahun 2013

No	Nama Kabupaten/Kota	Opini		
		2011	2012	2013
1	Prov. Lampung	WTP DPP	WTP	WDP
2	Kab. Lampung Barat	WTP DPP	WTP	WTP
3	Kab. Lampung Selatan	WTP DPP	WDP	WDP
4	Kab. Lampung Tengah	WDP	WTP	WDP
5	Kab. Lampung Timur	TMP	WDP	WDP
6	Kab. Lampung Utara	WDP	TW	TW
7	Kab. Mesuji	TMP	WDP	WDP
8	Kab. Pesawaran	WDP	WDP	WDP
9	Kab. Pesisir Barat	-	-	-
10	Kab. Pringsewu	WDP	TMP	WDP
11	Kab. Tanggamus	WDP	WDP	WDP
12	Kab. Tulang Bawang	WDP	WDP	WDP
13	Kab. Tul. Bawang Barat	WTP	WTP	WTP
14	Kab. Way Kanan	WTP	WTP	WTP
15	Kota Bandar Lampung	WTP DPP	WTP	WTP
16	Kota Metro	WTP	WTP	WTP

Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan/Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Sementara LHP/IHPS I 2014 ([www.bpk.go.id/...](http://www.bpk.go.id/)); Diakses pada tanggal 8 April 2015; Data diolah

- : Belum Dibentuk
WTP : Wajar Tanpa Pengecualian
WTP-DPP : Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelasan
WDP : Wajar Dengan Pengecualian
TMP : Tidak Memberikan Pendapat
TW : Tidak Wajar

Adapun penyebab dari permasalahan atas LKPD yang memperoleh opini Tidak Wajar adalah laporan keuangan tidak menyajikan secara wajar sesuai dengan SAP, di antaranya: akun aset tetap, kas, belanja modal, dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) yang berdampak material terhadap kewajaran laporan keuangan. (BPK, IHPS, Semester I, 2014).

Menurut Bastian (2010: 137), Standar Akuntansi Pemerintahan, selanjutnya disebut SAP, adalah 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”.

Selain itu, Nordiawan (2006:25) menyatakan bahwa SAP diterapkan di lingkup pemerintahan, baik di pemerintah pusat dan departemen-departemennya maupun di pemerintahan daerah dan dinas-dinasnya. Penerapan SAP diyakini akan berdampak pada peningkatan kualitas pelaporan keuangan di pemerintahan pusat dan daerah”.

Sorotan utama masyarakat pada sektor publik atau pemerintahan adalah mengenai tata kelola keuangan negara. Pemerintah dituntut untuk menciptakan tata kelola keuangan yang baik dan bersih, sehingga mendapatkan kepercayaan dari masyarakat dan tercapainya tujuan pemerintah yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagai *stakeholder* dari negara. Jika kita lihat kondisi saat ini, tata kelola keuangan pemerintah masih belum terlalu baik karena masih tingginya kebocoran pada keuangan negara sebagaimana yang diberitakan di berbagai media (Handayani, 2012).

Terselenggaranya *good governance* merupakan salah satu hal yang menunjang peningkatan efisiensi dan produktifitas serta kepercayaan publik terhadap pemerintah. Untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, pemerintah mengeluarkan TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dan Undang-Undang No 28 Tahun 1999. *World Bank* mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal dan political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Mardiasmo,2002:18).

Batubara (2006) menyimpulkan bahwa penerapan *good governance* merupakan tuntutan dari pembaharuan sistem keuangan. Tujuannya agar pengelolaan uang rakyat (*public money*) dilakukan secara transparan dengan berdasarkan konsep *value for money* sehingga tercipta akuntabilitas publik (*public accountability*) yang pada akhirnya dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Beberapa penelitian telah memberikan bukti empiris tentang pengaruh variabel penerapan standar akuntansi pemerintahan dan *good governance* terhadap variabel kualitas laporan keuangan. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Subaweh dan Nurgraheni (2008) menyatakan bahwa penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berpengaruh sangat lemah terhadap kualitas laporan keuangan yang dibuat oleh Inspektorat Jenderal Departemen Pendidikan Nasional, yang

menunjukkan bahwa rendahnya peran penerapan SAP dalam peningkatan kualitas laporan keuangan. Demikian pula penelitian yang dilakukan Sari (2013) menunjukkan bahwa secara parsial implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan memiliki pengaruh yang sangat lemah terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Selain itu, penelitian Susilawati dan Riana (2014) menunjukkan bahwa Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan dan Sistem Pengendalian Intern berpengaruh signifikan terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah secara simultan. Tetapi secara parsial Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berpengaruh positif tidak signifikan terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Hasil penelitian Permana (2011) juga menyatakan bahwa Sumber Daya Manusia lebih berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan dibandingkan dengan penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan yang masih dinilai tidak berpengaruh pada Dinas Kota Bandung.

Hal ini berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan Lasoma (2013) yang menunjukkan bahwa standar akuntansi pemerintah berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan dengan arah positif pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Gorontalo Utara. Standar akuntansi pemerintah akan turut meningkatkan kualitas laporan keuangan pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Gorontalo Utara. Didukung juga oleh penelitian Handayani (2012) yang menyimpulkan bahwa masih sedikitnya laporan keuangan LKKL dan LKPD yang mendapat opini WTP dari BPK menunjukkan masih rendahnya kualitas pengelolaan keuangan negara. Rendahnya kualitas pengelolaan keuangan negara menunjukkan rendahnya akuntabilitas keuangan negara dan masih belum diterapkannya prinsip-

prinsip *good governance*. Selain itu, masih jeleknya tata kelola keuangan negara disebabkan karena masih banyak penyesuaian yang harus dilakukan dengan diterapkannya SAP terutama di daerah. Adapun hasil penelitian Azlim, dkk (2012) menunjukkan bahwa penerapan *Good Governance* dan Standar Akuntansi Pemerintahan berpengaruh terhadap kualitas informasi keuangan SKPD di Kota Banda Aceh. Penelitian dari Boekorsjom (2013) juga menunjukkan bahwa penerapan *good governance* berpengaruh terhadap kualitas informasi keuangan. Hal ini berarti *good governance* harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip yang berlaku sebab sangat berpengaruh terhadap kualitas informasi keuangan.

Berdasarkan teori, temuan, dan fenomena yang telah diuraikan di atas dapat dilihat adanya kontradiksi atau perbedaan antara teori, temuan, dengan hasil-hasil dari penelitian terdahulu. Oleh karena itu, Penulis ingin melakukan penelitian dengan kajian serupa dengan penelitian Lasoma (2013) yang menggunakan analisis regresi dalam menguji hipotesis. Namun penulis menambahkan satu variabel lagi yaitu *Good Governance* sebagai variabel independen dengan indikator yang mengacu pada penelitian Amaliah (2014) dan Sari (2014). Pada penelitian ini alat analisis yang digunakan yaitu IBM SPSS statistics 21.

Lokasi penelitian dilakukan di Pemerintah Daerah Kota Bandarlampung yang mana telah menerapkan PP No 71 Tahun 2010 tentang SAP berbasis Akruwal sejak tahun 2013 dalam tahap uji coba. Meskipun pencatatan pada LKPD sudah berbasis akruwal, namun Pemerintah Kota Bandarlampung khususnya pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) tidak menyajikan komponen laporan keuangan secara lengkap sesuai yang termuat dalam SAP Berbasis Akruwal yaitu belum disajikannya Laporan Operasional dan beberapa SKPD masih menyajikan

Laporan Realisasi Anggaran dengan basis kas hingga tahun anggaran 2014. Oleh karena itu, dalam penelitian ini penulis mengacu pada penerapan SAP berbasis Kas Menuju Akruwal (*Cash To Acrual*) dalam PP No. 71 Tahun 2010. Sehingga penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan dan *Good Governance* Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah” studi empiris SKPD Kota Bandarlampung.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan yaitu:

1. Apakah penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah *good governance* berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris tentang pengaruh penerapan SAP dan *good governance* terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut.

1. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran menyeluruh tentang pengaruh penerapan SAP dan *good governance* terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah sehingga dapat menjadi bahan masukan untuk pemerintahan yang lebih baik di masa yang akan datang.

2. Bagi Universitas

Hasil penelitian ini juga diharapkan akan memberikan tambahan pengetahuan serta dapat menjadi bahan referensi untuk penelitian selanjutnya terkait pengaruh penerapan SAP dan *good governance* terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

1.5 Batasan Masalah Penelitian

Batasan masalah dalam penelitian bertujuan untuk memperoleh jawaban atas masalah penelitian dengan menghindari penyimpangan atau terlalu luasnya pembahasan kepada masalah yang lain. Faktor yang diteliti dalam penelitian ini meliputi penerapan standar akuntansi pemerintahan, *good governance*, dan kualitas laporan keuangan. Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan mengacu pada PSAP berbasis kas menuju akrual yang tertuang dalam PP No. 71 Tahun 2010 (lampiran II), *good governance* mencakup transparansi; kewajaran; akuntabilitas; dan responsibilitas, sedangkan kualitas laporan keuangan terdiri dari karakteristik kualitatif laporan keuangan (relevan; andal; dapat dibandingkan; dapat dipahami).