

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemerintah telah melakukan reformasi dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mensyaratkan bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun dan disajikan dengan standar akuntansi pemerintahan yang ditetapkan oleh peraturan pemerintah. Selain itu, pemerintah juga mengeluarkan Undang-Undang No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). SAP merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang ditetapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah.

Oleh sebab itu, sejak tahun 2010 laporan keuangan pemerintah pusat maupun daerah secara bertahap didorong untuk menerapkan akuntansi berbasis akrual dan paling lambat tahun 2015 seluruh laporan keuangan pemerintah daerah sudah menerapkan SAP berbasis akrual tersebut. bentuk laporan pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah selama satu tahun anggaran merupakan bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Pembuatan serta penyajian laporan keuangan pemerintah daerah diwajibkan untuk mengacu SAP sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 71

Tahun 2010 dengan tujuan agar lebih *accountable* dan kualitas laporan keuangan tersebut semakin berkualitas (Ningtyas & Widyawati, 2015).

Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) merupakan pelaksanaan atas prinsip-prinsip akuntansi yang ditetapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Hal ini bertujuan agar laporan keuangan yang dihasilkan dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah pusat maupun daerah. Melalui penerapan standar akuntansi pemerintah yang baik, maka pemerintah daerah akan memiliki kualitas informasi yang baik, sebab setiap laporan keuangan pemerintah daerah harus sesuai dengan standar akuntansi pemerintah (Udiyanti, *et al.*, 2014).

Ketentuan yang lebih spesifik mengenai hal tersebut terkait dengan sistem akuntansi diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. SAK merupakan suatu sistem yang mendokumentasikan, mengadministrasikan, serta mengolah data pengelolaan keuangan daerah dan data terkait lainnya sehingga menjadi informasi yang disajikan kepada masyarakat dan sebagai bahan pengemabilan keputusan dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan pertanggungjawaban pemerintah daerah. Oleh karena itu, pengukuran keberhasilan pelaksanaan SAK dinilai berdasarkan atas

dihasilkannya laporan keuangan yang memenuhi unsur karakteristik, pelaksanaan SAK secara efektif, dan terpenuhinya unsur ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Hanafit dan Rustam (2013) informasi yang bermanfaat bagi para pemakai adalah informasi yang mempunyai kualitas. Informasi dalam laporan keuangan akan bermanfaat apabila informasi tersebut dapat mendukung pengambilan keputusan dan dapat dipahami oleh para pemakai. Oleh karena itu, pemerintah daerah wajib memperhatikan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan untuk keperluan perencanaan, pengendalian, dan pengambilan keputusan. Informasi akuntansi yang terdapat di dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah harus mempunyai beberapa karakteristik kualitatif yang disyaratkan. Karakteristik kualitatif laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya. Adapun karakteristik kualitatif laporan keuangan pemerintah yang merupakan prasyarat normatif disebutkan dalam Kerangka konseptual Akuntansi Pemerintah yang meliputi perencanaan publik, penganggaran publik, realisasi anggaran publik, pengadaan barang dan jasa publik, pelaporan sektor publik, audit sektor publik dan pertanggungjawaban publik.

Laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah akan digunakan oleh beberapa pihak yang berkepentingan sebagai dasar untuk pengambilan keputusan. Oleh karena itu, informasi yang terdapat di dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) harus bermanfaat dan sesuai dengan kebutuhan para pemakai. Huang *et al.* (1999) dalam Xu *et al.* (2003) menyatakan bahwa informasi akan bermanfaat apabila informasi tersebut dapat mendukung pengambilan keputusan dan dapat dipahami oleh para pemakai. Oleh karena itu, pemerintah daerah wajib memperhatikan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan untuk keperluan perencanaan, pengendalian, dan pengambilan keputusan.

Apabila informasi yang terdapat di dalam LKDP 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 peraturan perundang-undangan, maka akan mengakibatkan kerugian daerah, potensi kekurangan daerah, kekurangan

penerimaan, kelemahan administrasi, ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakfektifan.

Uraian di atas juga didukung oleh Magfiroh (2015) yang menyatakan bahwa laporan keuangan pemerintah juga harus diaudit sebagaimana audit yang dilakukan terhadap laporan keuangan suatu perusahaan. Namun, untuk laporan keuangan pemerintah pihak yang melakukan audit adalah BPK. Di mana dalam audit tersebut BPK akan mengeluarkan empat opini sebagai pihak pemeriksa ke obyek yang diperiksa. Empat opini tersebut meliputi Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Opini Tidak Wajar (TW), dan Pernyataan Menolak memberi Opini atau Tidak Memberi Pendapat (TMP). Di mana opini tersebut diberlakukan sesuai dengan Pasal 16 ayat 1 UU No. 15 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa LHP yang akan diserahkan oleh BPK RI memuat opini atas Laporan Keuangan, Opini yang diberikan oleh BPK RI didasarkan atas 1) Kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP); 2) Kecukupan pengungkapan; 3) Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan 4) Efektivitas Sistem Pengendalian Intern (SPI).

Fakta yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa dari hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk pemerintah daerah, selama semester I tahun 2015 BPK memeriksa

504 laporan keuangan pemerintah daerah atau sebanyak 93,51% LKPD dari 539 pemerintah daerah yang wajib menyusun Laporan Keuangan (LK). Hal ini mengalami perkembangan dari tahun sebelumnya yang dimuat dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2014 yaitu sebanyak 456 (87,02%). Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) LKPD dari 524 pemerintah daerah yang wajib menyusun LKPD Tahun 2013. LKPD tahun 2013 yang memperoleh opini WTP sebanyak 29,96%, dan tahun 2014 meningkat menjadi 49,80% (bpk.go.id, 2015). Hal ini menunjukkan bahwa Satuan Perangkat Pemerintah Daerah (SKPD) semakin menyadari pentingnya LKPD.

Penelitian ini mengambil obyek di SKPD Kabupaten Mimika. Kabupaten Mimika merupakan salah satu dari beberapa Kabupaten atau kota yang ada di Provinsi Papua, Indonesia dengan ibu kota terletak di Timika. SKPD adalah Instansi Pemerintah Daerah yang merupakan bagian dari Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab atas bidang tugas yang diemban oleh suatu Badan Layanan umum. Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2016 tentang perangkat daerah. Jumlah SKPD yang ada di Kabupaten Mimika adalah 50 SKPD terdiri dari 1 sekretarias daerah, 1 sekretarias DPRD, 1 Inspektorat, 18 Dinas, 4 Kantor, 7 Badan dan 18 Distrik.

Hasil temuan BPK Perwakilan Provinsi Papua terhadap LKPD diperoleh hasil pemeriksaan (IHP) semester I tahun 2013 opini BPK untuk LKPD Kabupaten Mimika tahun 2014 adalah Wajar Dengan Pengecualian (WDP) yang tetap sama sejak Tahun 2010. Menurut pernyataan Bupati Mimika Ertinus Omaleng (Anonim, 2014) mengatakan bahwa, PAD Kabupaten Mimika mengalami peningkatan pada tahun 2014 sebanyak 197 Milyar lebih. Akan tetapi hal ini tidak berbanding lurus dengan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) yang diperoleh kabupaten Mimika sepanjang tahun 2010 hingga tahun 2014. (mimikakab.go.id, 2014). Hasil audit ini terjadi karena SPI yang kurang memadai karena SPI berkaitan dengan kualitas informasi akuntansi.

Dengan demikian terdapat dugaan faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas informasi akuntansi pada pelaporan keuangan pemerintah adalah Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Pengendalian intern pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah dirancang dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah nomor 30 Tahun 2008 tentang SPIP. Sistem Pengendalian Intern (SPI) memiliki fungsi untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektifitas dan efisiensi dalam proses akuntansi terutama dalam menciptakan keandalan laporan keuangan. Sehingga penerapan

sistem pengendalian intern mampu meningkatkan reliabilitas, objektivitas informasi dan mencegah inkonsistensi dan memudahkan proses audit laporan keuangan. Hal ini diperkuat oleh penelitian yang dilakukan oleh Mahaputra dan Putra (2014) yang memperoleh hasil sistem pengendalian intern dan penerapan standar akuntansi pemerintah berpengaruh positif dan signifikan pada kualitas pelaporan keuangan.

Sistem pengendalian yang ada di lingkungan pemerintahan dikenal dengan sistem pengendalian intern pemerintah atau disingkat dengan SPIP. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008, SPIP adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Adapun dugaan kelemahan sistem pengendalian intern yang terjadi di Kabupaten Mimika yaitu masih terdapat kelemahan sistem pengendalian intern pemerintah yang berhubungan dengan efektivitas pengelolaan keuangan daerah.

Hal tersebut dapat dilihat dari jumlah kasus yang terdapat pada kelemahan sistem pengendalian intern yaitu kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan dengan jumlah kasus sebanyak 2 kasus, pada kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja memiliki jumlah kasus sebanyak 4 kasus, dan kelemahan pada struktur pengendalian intern memiliki

jumlah kasus sebanyak 2 kasus, sehingga jumlah kasus yang terdapat pada kabupaten Mimika sebanyak 8 kasus (Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia, Tahun 2015).

Berdasarkan uraian diatas terlihat bahwa masih ditemukan kelemahan dalam sistem pengendalian internal (SPI), pengelolaan keuangan daerah juga belum bisa dikatakan efektif karena beberapa LKPD Kabupaten Mimika masih mengandung kelemahan dan belum mampu memenuhi kualitas informasi yang baik. Kelemahan-kelemahan tersebut salah satunya belum terpenuhi dari sistem pengendalian internal dan penerapan standar akuntansi pemerintahan (SAP) yang belum sepenuhnya diterapkan pada SLPD Kabupaten Mimika.

Maka berdasarkan atas pertimbangan latar belakang tersebut, fokus penelitian ini dilakukan di Kabupaten Mimika yang berkenaan dengan penganalisaan kualitas laporan keuang pemerintah daerah setempat dengan judul “Pengaruh Sistem Pengendalian Intern dan Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah Daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Mimika”.

1.2 Perumusan Masalah

1. Apakah sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah penerapan standar akuntansi pemerintah daerah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh sistem pengendalian intern terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintah daerah terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Praktik:

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelaporan keuangan Kabupaten Mimika kepada pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah melalui informasi ini dapat meningkatkan upaya guna peningkatan kualitas laporan keuangan.

- b. Sebagai masukan bagi kualitas laporan keuangan Kabupaten Mimika guna dapat peningkatan menyajikan laporan keuangan di pemerintah sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.4.2 Manfaat Akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan bagi peneliti selanjutnya dalam bidang penyajian laporan keuangan di sektor publik.

1.5. Sitematika Penulisan

Agar lebih terasah maka penelitian ini dibagi menjadi lima bab, meliputi:

BAB I PENDAHULUAN

Membahas tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan yang mendasari penulisan secara keseluruhan mengenai.

BAB 2 TINJAUAN KEPUSTAKAN

Tinjauan kepustakaan menjelaskan tentang landasan teori yang mendukung penelitian ini, yaitu mengenai Sistem Pengendalian Interna, Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah, kerangka teoritis, pengembangan hipotesis, dan telaah penelitian terdahulu. Dengan demikian, perlu dibuat kerangka penelitian dan hipotesis penelitian untuk dapat menjawab rumusan masalah.

BAB 3 METODE PENELITIAN

Membahas tentang cara-cara atau metode yang akan digunakan dalam penelitian. Prosedur, metode, dan alat-alat analisis tergantung pada jenis penelitian, tingkat kedalaman kajian, masalah, tujuan dan jenis data yang dikumpulkan.

BAB 4 ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Membahas tentang karakteristik obyek penelitian, deskripsi data, analisis data dan pembahasan hasil analisis tersebut.

BAB 5 SIMPULAN DAN SARAN

Membahas tentang simpulan dari hasil pengujian hipotesis dan saran untuk penelitian di masa yang akan mendatang.