

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pengelolaan keuangan yang baik menjadi dasar tuntutan masyarakat akan terwujudnya penerapan akuntabilitas publik di lingkungan pemerintahan. Akuntabilitas publik dapat didefinisikan oleh Mardiasmo (2006: 20) sebagai:

Kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Oleh karenanya, pemerintah sebagai pemegang amanah harus mempertanggungjawabkan segala kegiatannya kepada rakyat. Salah satu bentuk pertanggungjawaban tersebut berupa laporan keuangan yang dilaporkan secara periodik untuk mencerminkan pelaksanaan pemerintahan. Sejak gejolak reformasi pada tahun 1998, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) mengeluarkan UU No. 22 Tahun 1999 (diperbaharui menjadi UU No. 23 Tahun 2014) tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 (diperbaharui menjadi UU No. 33 Tahun 2007) tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, sehingga dalam pelaksanaan pemerintahan, masing-masing daerah di seluruh Indonesia diberikan wewenang untuk mengurus urusan daerahnya sendiri. Berdasarkan undang-undang tersebut sistem pemerintahan sentralisasi berubah menjadi desentralisasi, yaitu adanya pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah. Adanya pelaksanaan desentralisasi ini, diharapkan setiap daerah semakin efektif dan efisien dalam mengatur proses pengelolaan pemerintahan daerah masing-masing. Oleh sebab itu pula, Pemerintah Daerah diwajibkan untuk menyampaikan laporan keuangan yang berkualitas kepada rakyat sebagai bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan pemerintahannya.

Laporan keuangan yang dihasilkan pemerintah daerah harus mengandung informasi yang bermanfaat dan dapat memenuhi kebutuhan pemakainya, karena laporan keuangan tersebut akan digunakan oleh pihak-pihak yang berkepentingan

sebagai dasar dalam pengambilan keputusan. Berdasarkan hal itu pula informasi-informasi yang terkandung dalam laporan keuangan wajib diperhatikan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan untuk keperluan perencanaan, pengendalian dan pengambilan keputusan. Laporan keuangan haruslah memenuhi karakteristik kualitatif laporan keuangan sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami.

Sebagai upaya untuk mengetahui apakah laporan keuangan yang disajikan oleh pemerintah daerah sudah diungkapkan dengan wajar dan berkualitas, setiap tahunnya laporan keuangan tersebut akan diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI). Berdasarkan dari pemeriksaan itulah nantinya BPK akan mengeluarkan opini yang merupakan hasil penilaian atas kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Ada empat opini yang diberikan pemeriksa, yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW) dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP). Opini WTP merupakan opini tertinggi yang mengindikasikan bahwa laporan keuangan telah disusun secara wajar dan berkualitas.

Opini BPK RI, baik dari sisi akademis dan aplikasi di lapangan, dapat menaikkan atau menurunkan tingkat kepercayaan pemangku kepentingan atas pelaporan yang disajikan oleh pihak yang diaudit (dalam hal ini merupakan Pemerintah Daerah). Pemangku kepentingan akan memperoleh tingkat keyakinan yang lebih tinggi untuk mempercayai informasi yang tercantum dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) apabila dinyatakan LKPD tersebut mendapat opini WTP. Hasil audit juga merupakan cerminan dalam pelaksanaan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dalam penyusunan LKPD bersangkutan. Pemberian opini BPK RI, khususnya opini WTP diungkapkan oleh Menteri Keuangan RI, Sri Mulyani bermanfaat dalam:

Menggambarkan kesesuaian pengelolaan keuangan dengan tata kelola terhadap ketentuan perundang-undangan. Selain itu, kepercayaan publik termasuk investor kepada pemerintah daerah akan semakin meningkat sehingga dapat mendorong percepatan pembangunan terutama pada sektor prioritas daerah dan menjadi pemicu bagi pemerintah untuk terus meningkatkan pengelolaan anggaran serta manfaatnya bagi kesejahteraan masyarakat. (www.antarane.ws.com, 2017).

Di lingkup wilayah Provinsi Sumatera Selatan, di antara 17 kabupaten/kota, Pemerintah Kota Palembang merupakan satu-satunya Pemerintah Daerah yang mendapat Opini WTP tujuh kali berturut-turut terhitung sejak tahun pelaporan 2010 hingga 2016. Informasi tersebut didukung dengan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK atas LKPD tahun 2010 hingga 2016 untuk wilayah Sumatera Selatan berikut ini:

Tabel 1.1
Opini BPK atas LKPD Tahun 2010-2016 Wilayah Sumsel

No	Nama Pemda	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Provinsi Sumatera Selatan	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
2	Kabupaten OKU	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
3	Kabupaten OKI	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
4	Kabupaten Muara Enim	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
5	Kabupaten Lahat	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
6	Kabupaten Musi Rawas	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WDP	WTP
7	Kabupaten Musi Banyuasin	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
8	Kabupaten Banyuasin	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
9	Kabupaten OKU Timur	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
10	Kabupaten OKU Selatan	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
11	Kabupaten Ogan Ilir	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WDP	WTP
12	Kabupaten Empat Lawang	WDP	WDP	TMP	WDP	WDP	WDP	WTP
13	Kabupaten PALI	-	-	-	-	TMP	WDP	WTP
14	Kabupaten Muratara	-	-	-	-	TMP	WDP	WDP
15	Kota Palembang	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
16	Kota Lubuk Linggau	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
17	Kota Pagar Alam	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
18	Kota Prabumulih	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP

Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK (www.bpk.go.id)

Berdasarkan Tabel 1.1, diperoleh informasi bahwa hingga tahun pelaporan 2016, Pemerintah Kota Palembang menjadi satu-satunya pemerintah daerah yang memperoleh opini WTP secara konsisten. Kepala BPK RI Perwakilan Provinsi Sumatera Selatan, Maman Abdurrahman menyampaikan bahwa “penilaian opini tersebut diberikan berdasarkan kepatuhan Pemerintah Kota Palembang dalam menyusun laporan keuangan berdasarkan aturan yang ada”. (www.mediaindonesia.com, 2017).

Konsistensi Pemerintah Kota Palembang dalam mempertahankan kualitas LKPD sebagaimana tercermin dalam hasil audit BPK merupakan suatu topik yang menarik mengenai apa saja faktor-faktor yang diduga dapat mempengaruhi kualitas LKPD Kota Palembang. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah penerapan SAP, pengawasan keuangan daerah, serta peran auditor internal.

Faktor pertama penentu kualitas LKPD adalah penyusunan LKPD harus sesuai dengan SAP, sehingga optimalitas penerapan SAP dalam kegiatan akuntansi di Pemerintah Kota Palembang kian disorot selama proses audit oleh BPK. Chairil (2003) dalam Nurani (2014: 3) mengungkapkan beberapa alasan yang menyebabkan penentuan standar akuntansi memiliki peranan penting dalam penyajian laporan keuangan, yakni “informasi akuntansi tentang posisi keuangan, hasil usaha yang disajikan secara jelas, konsisten dan dapat dipercaya kepada pengguna merupakan salah satu alasan pentingnya penerapan standar akuntansi dalam penyusunan laporan keuangan”. SAP merupakan syarat mutlak yang harus dijadikan pedoman agar dapat menyusun laporan keuangan yang berkualitas sebagai wujud tanggung jawab pemerintah dalam mengelola keuangan negara maupun daerah. Penetapan SAP sebagai dasar dalam menyusun laporan keuangan pemerintah dalam rangka menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good government governance*) dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010. Pemerintah Kota Palembang sebagaimana diungkapkan dalam penilaian BPK telah berpedoman pada standar yang telah ditentukan, yaitu Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai yang dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 dalam penyusunan laporan keuangannya.

Pelaksanaan pengelolaan keuangan harus senantiasa diawasi dan dikendalikan baik secara internal maupun eksternal, sehingga kualitas LKPD akan semakin terjamin. Oleh karena itu, pengawasan keuangan daerah menjadi faktor kedua yang dapat mempengaruhi kualitas LKPD Kota Palembang. Pengawasan memiliki fungsi untuk mengendalikan sistem yang berjalan agar tetap sesuai dengan rencana sebagai upaya memberikan informasi yang berkualitas sehingga kemudian akan berdampak pada meningkatnya kualitas laporan keuangan. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, pengawasan dimaksudkan sebagai “proses kegiatan yang bertujuan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan”. Hal ini menunjukkan bahwa apabila pengawasan untuk menjamin pengelolaan keuangan daerah berjalan sesuai rencana sudah dilaksanakan dengan baik, akan menghasilkan kinerja keuangan

yang baik pula sehingga akan berdampak pada meningkatnya kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Pengawasan keuangan secara eksternal dilaksanakan oleh BPK melalui pemeriksaan rutin atas LKPD setiap tahun, dan pengawasan keuangan secara internal dilaksanakan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)/Inspektorat melalui reviu atas LKPD hingga pendampingan dalam penyusunan laporan keuangan.

Sebagai salah satu bentuk pengawasan terhadap keuangan daerah secara internal, masing-masing daerah termasuk Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) yang terkait akan didampingi oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang bertindak sebagai auditor internal pemerintah. Peran auditor internal menjadi faktor ketiga yang diyakini dapat mempengaruhi kualitas LKPD. Auditor internal melaksanakan fungsi audit intern seperti yang dijelaskan dalam Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia (2014: 3) berikut ini:

Audit intern adalah kegiatan independen dan obyektif dalam bentuk pemberian keyakinan (*assurance activities*) dan konsultasi (*consulting activities*) yang dirancang untuk memberi nilai tambah dan meningkatkan operasional sebuah organisasi (auditi). Kegiatan ini membantu organisasi (auditi) mencapai tujuannya dengan cara menggunakan pendekatan yang sistematis dan teratur untuk menilai dan meningkatkan efektivitas dari proses manajemen risiko, kontrol (pengendalian), dan tata kelola (sektor publik).

Peran auditor internal sebagai *quality assurance* (penjamin mutu) sangat penting dalam “membantu komitmen Kepala Daerah untuk mewujudkan optimalisasi fungsi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah” (Standar Audit AAIP, 2014: 3). Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah menyatakan bahwa:

APIP (auditor internal) pada kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah melakukan reviu atas laporan keuangan dan kinerja dalam rangka meyakinkan keandalan informasi yang disajikan sebelum disampaikan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota kepada pihak-pihak terkait. Reviu atas LKPD bertujuan untuk memberikan keyakinan terbatas bahwa laporan keuangan pemerintah daerah disusun berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan disajikan sesuai dengan SAP.

Auditor internal memiliki peran dan posisi strategis serta dituntut untuk dapat menjalankan fungsinya sebagai *early warning system*, yang dapat mendeteksi lebih dini atas permasalahan-permasalahan yang terjadi di instansi

terkait sebelum pihak lain mengetahui. Inspektur Utama DPR, Setyanta Nugraha mengatakan bahwa “auditor internal dapat memberikan peringatan dini terhadap kemungkinan atau potensi terjadinya penyimpangan, sehingga peringatan dini dapat segera diberikan sebelum pemeriksaan oleh BPK” (www.dpr.go.id, 2017). Integrasi pengawasan keuangan secara eksternal dan internal diharapkan agar opini yang diberikan oleh BPK atas LKPD dapat menjadi cerminan pengelolaan keuangan yang bersih dan bebas korupsi.

Banyak penelitian yang dilakukan oleh para peneliti sebelumnya mengenai penerapan SAP, pengawasan keuangan daerah dan peran auditor internal sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas LKPD. Masing-masing penelitian juga menyampaikan hasil yang berbeda-beda. Wati (2014: 10) dalam penelitiannya yang berjudul Pengaruh Kompetensi SDM, Penerapan SAP, dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah mengungkapkan bahwa “penerapan SAP berpengaruh yang positif dan signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah”, dan Setyowati (2016: 190) dalam penelitiannya tentang Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Semarang menyatakan bahwa “peran internal audit mempunyai pengaruh yang positif dan signifikan terhadap peningkatan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah”. Hal ini menunjukkan bahwa semakin baik diterapkannya SAP dan semakin besar pengaruh peran auditor internal dalam proses penyusunan laporan keuangan akan meningkatkan kualitas laporan keuangan itu sendiri. Pendapat yang bertentangan dikemukakan oleh Fikri (2016: 23) dalam penelitiannya tentang Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan, Kompetensi Aparatur dan Peran Audit Internal Terhadap Kualitas Informasi Laporan Keuangan bahwa “penerapan SAP dan peran auditor internal tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan”. Penelitian yang dilakukan oleh Delanno (2013: 39) dengan judul Pengaruh Kapasitas SDM, Pemanfaatan TI dan Pengawasan Keuangan Terhadap Nilai Informasi Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah menyatakan bahwa “pengawasan keuangan daerah berpengaruh signifikan positif terhadap kualitas informasi laporan keuangan pada Pemerintah Kota Padang”, artinya bahwa

semakin baik pengawasan keuangan di suatu daerah, maka akan semakin meningkat pula kualitas informasi laporan keuangan yang dihasilkan.

Penelitian ini merupakan modifikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Fikri (2016) dengan judul Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan, Kompetensi Aparatur dan Peran Audit Internal Terhadap Kualitas Informasi Laporan Keuangan. Perbedaan yang ada pada penelitian ini dengan penelitian Fikri (2016) adalah sebagai berikut: *Pertama*, peneliti menambah satu variabel yaitu pengawasan keuangan daerah berdasarkan pada penelitian yang dilakukan oleh Delanno (2013) mengingat pentingnya pengawasan keuangan di lingkup pemerintahan daerah sebagai cara untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan. *Kedua*, objek yang diteliti dalam penelitian Fikri (2016) adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkup Pemerintahan Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB), sedangkan dalam penelitian ini akan dilakukan pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kota Palembang. Penggunaan istilah OPD didasari oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang memberlakukan perubahan sebutan atau istilah dari Satuan Kerja Perangkat Daerah menjadi Organisasi Perangkat Daerah.

Hasil dari penelitian-penelitian sebelumnya menunjukkan keberagaman mengenai pengaruh antara penerapan SAP, pengawasan keuangan daerah dan peran auditor internal terhadap kualitas laporan keuangan. Hal inilah yang menarik penulis untuk meneliti pengaruh dari penerapan SAP, pengawasan keuangan daerah, dan peran auditor internal terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah di Kota Palembang. Berdasarkan latar belakang dan penelitian terdahulu serta didukung dengan beberapa fakta yang ada, penulis ingin meneliti lebih jauh dan mendalam mengenai **“Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Palembang”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, beberapa masalah yang akan dikemukakan oleh penulis selama penelitian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh penerapan SAP terhadap kualitas LKPD Kota Palembang?

2. Bagaimana pengaruh pengawasan keuangan daerah terhadap kualitas LKPD Kota Palembang?
3. Bagaimana pengaruh peran auditor internal terhadap kualitas LKPD Kota Palembang?
4. Bagaimana pengaruh penerapan SAP, pengawasan keuangan daerah dan peran auditor internal secara bersama-sama terhadap kualitas LKPD Kota Palembang?

1.3 Ruang Lingkup Pembahasan

Sebagai upaya untuk mempermudah penulisan dan agar penelitian ini menjadi lebih terarah, faktor-faktor yang akan dibahas meliputi penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan, pengawasan keuangan daerah, dan peran auditor internal serta bagaimana pengaruhnya terhadap kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah pada Pemerintah Kota Palembang.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan uraian pada latar belakang dan perumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui pengaruh penerapan SAP terhadap kualitas LKPD Palembang.
2. Mengetahui pengaruh pengawasan keuangan daerah terhadap kualitas LKPD Kota Palembang.
3. Mengetahui pengaruh peran auditor internal terhadap kualitas LKPD Kota Palembang.
4. Mengetahui pengaruh penerapan SAP, pengawasan keuangan daerah dan peran auditor internal secara simultan terhadap kualitas LKPD Kota Palembang.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberi manfaat bagi semua pihak, baik bagi pembaca maupun bagi pihak-pihak yang terkait langsung di dalamnya. Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Instansi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi dalam mengembangkan penerapan SAP, pengawasan keuangan daerah dan peran internal audit dalam rangka meningkatkan kualitas LKPD Kota Palembang.

2. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai pengaruh penerapan, pengawasan keuangan daerah dan peran internal audit terhadap kualitas LKPD Kota Palembang.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan acuan bagi penelitian di bidang akuntansi sektor publik, terutama bagi pihak-pihak yang ingin melanjutkan penelitian mengenai kualitas laporan keuangan.